

00721  
794

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---



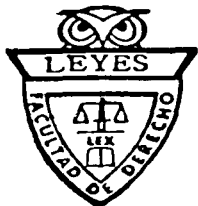
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS

" LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL  
DE COORDINACION FISCAL"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
DAVID ROSALES GARCIA

ASESOR: LIC. MARIA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO.



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 1 de septiembre de 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante ROSALES GARCÍA DAVID, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE LA COORDINACIÓN FISCAL".

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

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
Director.



LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

2

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DEDICATORIAS

**A MIS PADRES MARGARITA GARCIA Y PAULINO ROSALES**

**POR HABERME DADO LA VIDA Y SER QUIENES ME GUIAN DIA A DIA**

**A MIS HERMANOS PATY Y MAURICIO**

**POR HABER COMPARTIDO TODA UNA VIDA CONMIGO**

**A MIS AMIGOS**

**POR TODOS LOS MOMENTOS QUE HEMOS VIVIDO**

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA UNIVERSIDAD**

**POR FORMAR PARTE DE ESTA HISTORIA**

**A MI NOVIA**

**POR SER LA FLOR DEL UNIVERSO QUE ALIMENTA MI ALMA Y MIS SENTIDOS**

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS**

QUE A LO LARGO DE MI VIDA HA CAMINADO JUNTO A MÍ.  
GRACIAS

### **A LA UNIVERSIDAD**

POR LA FORMACION PROFESIONAL Y HUMANA QUE GENEROSAMENTE  
ME HA BRINDADO.

### **A MI ASESOR LA LIC. MARIA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO,**

QUIEN CON SU INCANSABLE PACIENCIA Y ADMIRABLE VOCACION, ME  
HA GUIADO EN LA ELABORACION DE ESTA TESIS.

### **AL LIC.MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES**

CON ADMIRACION Y RESPETO, POR ENSEÑARME ADEMAS DE DERECHO  
FISCAL, LO IMPORTANTE QUE SOMOS CADA UNO DE NOSOTROS EN ESTA  
UNIVERSIDAD

# INDICE

## LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I

##### ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

	Pág.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	5
Situación del Federalismo Hacendario.....	7
Orígenes de la Coordinación Fiscal.....	14
Reuniones de funcionarios fiscales.....	14
Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.....	15
Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.....	16
El Proyecto Cárdenas de 1936 para la reforma de la Constitución.....	17
La reforma constitucional de 1943.....	20
Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.....	20
La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.....	21

#### CAPITULO II

##### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Características.....	36
Distribución de recursos entre las Entidades.....	42
Distribución de recursos a los Municipios.....	53

Principios de la distribución de los recursos.....	55
--	----

### **CAPITULO III**

#### **LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA (LEY BARTLETT).**

Objeto de la Ley.....	59
Sujetos Obligados.....	62
Autoridad Intermedia entre la entidad federativa y sus Municipios.....	63
Afectación a los Municipios.....	68
Repercusión en sus ingresos.....	70

### **CAPITULO IV**

#### **EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO DE LA LEY BARTLETT**

Impugnación de la Ley Bartlett.....	77
Planteamiento.....	80
Posiciones del Ejecutivo y Congreso Locales.....	95
Resolución Final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	113

CONCLUSIONES.....	116
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	120
-------------------	-----

**LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE  
COORDINACION FISCAL.**

**INDICE**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Situación del Federalismo Hacendario.
- Orígenes de la Coordinación Fiscal.
- Reuniones de funcionarios fiscales.
- Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.
- Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.
- El Proyecto Cárdenas de 1936 para la reforma de la Constitución.
- La reforma constitucional de 1943.
- Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.
- La Ley de 1953.



# LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El objetivo de este capítulo es estudiar a partir de su contexto histórico la evolución que ha tenido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

#### 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Algunos autores quienes coinciden que es hasta las reformas de 1943 a nuestra Carta Magna, donde se presenta la nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, es decir la Coordinación Fiscal, en virtud de la cual se establecen participaciones para las entidades en los ingresos que son exclusivos de la Federación, y es hasta entonces que podemos hablar propiamente de una Coordinación en materia fiscal y no antes.

Aun cuando la anterior aseveración merece algunas observaciones, no está tan alejada de la realidad, toda vez que el Constituyente de 1916-17: en primer lugar, omite señalar una delimitación clara y precisa de las competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno, en lugar de eso opta por un sistema complejo de facultades concurrentes y en segundo lugar no incluye a la Coordinación en materia Fiscal en ninguna parte de nuestro ordenamiento Jurídico fundamental, por lo que no podemos hablar de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como tal en esta etapa.

Sin embargo, y hecha la anterior aclaración; analizaremos las constantes pugnas que se dieron en el seno de ese Congreso de 1916-1917, en lo relativo a las Entidades y al Municipio dentro del tan anhelado Federalismo Hacendario, por lo que haremos un especial paréntesis en lo referente a este problema.

Por lo anteriormente expuesto y con el fin de dar un mejor panorama de lo que se suscitó en el Congreso Constituyente, en torno al problema de las haciendas

públicas y en particular de los Municipios por tratarse de una parte central de este trabajo, se transcribe parte de los debates del Constituyente de 1917:

El entonces Presidente de México Venustiano Carranza turnó el proyecto del artículo 115 al Congreso, al respecto se emitió el siguiente dictamen:

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido de nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficiencia."<sup>1</sup>

Y dentro del congreso se crean dos corrientes, donde un grupo de diputados pugna porque la Ley Suprema establezca y garantice percepciones para los Municipios, y otro que esta cuestión se reserve a los poderes de las entidades federativas, por un lado atendiendo a un exacerbado federalismo, y por el otro argumentando que no se debía vulnerar el principio de autonomía de los estados, "soberanía en lo concerniente al régimen interior."

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente. Al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante: una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la política, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes ... queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, por que los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado... Están todos de acuerdo en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el Municipio... (que) debe tener su hacienda propia, por que desde el momento en que el municipio en su hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la federación, desde ese momento deja de subsistir."<sup>2</sup>

En atención a estas consideraciones, fue que se hicieron valer los votos razonados, de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina.

Por su parte los diputados Humberto Machorro y Arturo Méndez, suscribieron un voto particular que proponía para la fracción II del Artículo 115, el texto que continuación se transcribe:

<sup>1</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomo II, pág. 504.

<sup>2</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomo II, página 771.

" II. Los municipios tendrán libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1° Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2° Una suma que el Estado reintegrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recauda para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3° Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1°. De este inciso, Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios. "<sup>3</sup>

Como se puede apreciar en las posturas expuestas aun cuando dejaban muchas dudas al respecto de sus propuestas, estas coinciden en dejar garantizada protección Constitucional al desarrollo del Municipio al asignarle fuentes exclusivas de ingresos en función de los servicios públicos fundamentales que se les encomendó satisfacer.

No obstante lo anterior, la mayoría de los constituyentes de aquella época optó por el proyecto presentado por el Diputado Ugarte, al que corresponde, en esencia, el texto vigente; y al que se considera como el causante directo del actual sistema en que las haciendas Municipales dependen de las decisiones de los congresistas locales, lo que deja en entre dicho "el Municipio Libre".

### 1.2. Situación del Federalismo Hacendario.

La Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla mejor conocida como Ley Bartlett al ser analizada implica la necesidad imperante de saber qué es el Federalismo; cómo surge en nuestro país, qué implicaciones tiene en materia hacendaria y las consecuencias de haber adoptado un sistema aplicable a otro país y no necesariamente al nuestro, por lo que en este apartado se desarrollaran brevemente estas consideraciones.

Así tenemos que para efecto de referirnos a los antecedentes de lo que es el actual Federalismo Hacendario y su Coordinación Fiscal, se debe tomar en consideración dos aspectos:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> (ibidem)

<sup>4</sup> Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo Mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p.57

- Los factores reales del país que lo llevaron a estos sistemas, y
- El mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificarse con este sistema.

Mucho se ha discutido si el México de la colonia tenía las condiciones necesarias para constituir este sistema o si se adoptó por simple imitación del extranjero, pero la realidad es que México ya estaba inclinado hacia el federalismo, por ello los legisladores no podían elegir otro camino, la intención era mantener unido lo ya unido y no separarlo. De hecho en ningún momento de la historia el congreso se vio tan obligado a obedecer como en la adopción del federalismo. De tal modo que las revelaciones del federalismo afloraban de las fuerzas reales en que se vivían en nuestro país.

Pero para los principales impugnadores de la federación el punto de partida era el centralismo o reducir el federalismo; así Fray Servando Teresa de Mier en el alegato del artículo 5º del acta constitutiva señalaba que al congreso debe manifestarse contra el federalismo, a pesar de la voluntad general. Los mandatarios no deben obedecer a los mandantes. De igual manera José María Luciano Berraca trata de convencer al congreso de que el Federalismo no era la mejor opción. Sin embargo, todo demuestra que la decisión al margen del congreso de 1823 y 1824, ya estaba tomada, el desenvolvimiento de las diputaciones provinciales indican que el país para simplemente conservarse, tenía que ser Federal.<sup>5</sup>

Se considera que fue la clase media provinciana, con apoyo de la masa republicana la que impulsó la representatividad federal, tenían interés de obtener el poder y los medios de dominación.

Así el afán de la descentralización venía de la colonia, Miguel Ramos Arizpe se lanza contra todo aquello que significa centralización gubernamental, señala sus defectos y consecuencias y describe los embriones de la descentralización. Señala que en la centralización en primer lugar se encuentran los defectos del sistema de gobierno, ataca a la monarquía. Considera que es indispensable variar los métodos y sistemas ya que la centralización se traduce en omnipotencia, despotismo y arbitrariedad. Así mismo señala que durante el período del centralismo de la Colonia existieron decisiones descentralizadas que eventualmente vinieron a germinar el futuro federalismo, así surgen los cabildos, municipios, audiencias, etc. Estas medidas no fueron generales ya que no se aplicaron en todas las regiones.

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 58.

Sostiene Miguel Ramos Arizpe que el factor espacial es determinante en el Federalismo, la extensión de las provincias la geografía, distancia y dificultades de comunicación en el argumento físico a favor del federalismo y el factor humano, la escasez población es el principal contra argumento de los centralistas.<sup>6</sup>

Para Miguel Ramos Arizpe la descentralización debe estar de acuerdo con la Constitución y ser en materia política administrativa y judicial. El apoyo al autogobierno se encuentra en los principios democráticos y liberales de la constitución de Cádiz.<sup>7</sup>

En 1822 las discusiones no se orientan hacia el federalismo pero la idea se esboza en el congreso, las necesidades y males de las provincias son expuestas, el abandono de estas es consecuencia de la centralización.<sup>8</sup>

Es de mencionar que los diferentes autores nacionales y extranjeros consideran que México ha sido centralista, sin embargo, esto es una realidad de hecho mas no de derecho.

**El Federalismo surge a partir de dos posibilidades:<sup>9</sup>**

- Unión de diversos estados independientes; y la celebración de un pacto federal.
- Un estado unido que fracciona su régimen jurídico en órdenes conexos, central y regional, reconociendo autonomía a sus provincias o regiones.

La segunda hipótesis es el caso de México, y de hecho se considera que por esto la descentralización del país es débil.

En 1824 el debilitamiento del centralismo, sobre todo en materia hacendaria coadyuvó a una crisis del liberalismo; en 1857 el alto grado de descentralización política y competencial impidió la adecuada atención de las responsabilidades del gobierno de la unión, a partir de esto se desvirtualizó la descentralización aparejándose el fortalecimiento del autoritarismo porfirista.

El constituyente de 1917 retoma la causa democratizadora y el federalismo.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem, pp. 61-62.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>9</sup> ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. México, 1988, p.46

<sup>10</sup> Idem.

Por otra parte nadie puede negar que las luchas internas de México han estado ligadas con los problemas de centralismo y descentralismo. La gran victoria de 1824 fue el Federalismo.<sup>11</sup>

Miguel Ramos Arizpe analiza el centralismo y sus consecuencias durante la colonia. Las clases privilegiadas apoyaban el centralismo, los liberales eran apoyados por las fuerzas centrífugas.<sup>12</sup> Como fuerzas centrífugas debemos entender la clase media provinciana, con apoyo de la masa republicana la que impulsó la representatividad federal, toda vez que tenían interés de obtener el poder y los medios de dominación.

En otros países el federalismo no era propio de los liberales, no así en México donde los liberales buscaban acabar con el dominio de las clases privilegiadas, además de que facilitaba el ascenso de las clases dispersas del país, aseguraba la movilidad política, por esto se identificó con la ideología liberal.

Así tenemos que en la Constitución de 1857 se fortalece el federalismo, y en la constitución de 1917 se mantiene como idea política básica del federalismo dando paso a una nueva concepción de estado y su responsabilidad en la conducción del desarrollo político y económico. El sistema federal fue reafirmado unánimemente por el legislador constitucional de 1917.

En el constituyente de Querétaro el problema municipal fue debatido siendo bandera de diferentes fracciones; se discutían dos cuestiones en específico:<sup>13</sup>

- La competencia tributaria mínima de los ayuntamientos.
- La solución de las controversias entre los municipios y los poderes estatales.

El período post-revolucionario condicionó el fenómeno centralizador, había que reconstruir y fortalecer la nación mexicana bajo los principios contenidos en la constitución de 1917, así como fortalecer el papel del estado. Así la centralización justificada en el desarrollo y la unificación nacional prevalece sobre la descentralización.

El federalismo es dinámico, presenta un ciclo entre el centralismo y la descentralización. El estado no es una organización estática y la centralización persiste a pesar de nuestro federalismo.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ibidem. P.47.

<sup>14</sup> Idem.

No existe un sistema federal único que sea modelo o patrón a seguir. El federalismo es una forma de organización del estado, el cual es un fenómeno de organización social en permanente evolución, como lo dice en su obra el autor **Jesús Reyes Heróles**.

Así mismo al igual que el estado, el federalismo tiene dos nociones, jurídica y de gobierno, donde debe de existir un grado de descentralización del poder (descentralización política en sentido estricto) y la relación del Estado con la sociedad (descentralización en sentido amplio).

El federalismo mexicano y la descentralización tienen la base misma de su estructura en un aspecto jurídico. Este último cristalizado en diferentes teorías jurídicas sobre el origen y naturaleza del sistema federal.

Por otra parte y en antecedentes más remotos tenemos que hasta antes de 1787 las formas de gobierno que se conocían era el estado unitario o la confederación, el federalismo surgió como una forma intermedia. Un estado federal puede surgir como una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un estado unitario.<sup>15</sup>

Esto último es diferente de lo que sostiene el maestro **Jesús Reyes Heróles**, ya que él consideraba a la época colonial como centralista, sin independencia de ningún tipo en las provincias y señala que el caso de México es el único en que un país centralista decide convertirse en federalista.

Sin embargo, con lo que respecta a México, el federalismo se adquiere como solución al problema que existía entre las regiones y el centro; en México existían federalistas y centralistas, estos últimos apoyados por la iglesia y el ejército.<sup>16</sup>

El sistema político de organización del Estado mexicano es el federalismo. Sus fundamentos lo encontramos en el artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El congreso Constituyente de 1857 fue el que sentó las bases de nuestra organización política como Estado Independiente, externó el federalismo y la plena autonomía de los Estados como postulados básicos. Desde 1824 la nación

<sup>15</sup> *Ibidem*. p. 50.

<sup>16</sup> Carmagnì Marcello. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995, pp. 16-17.

mexicana adoptó el sistema republicano y federal como régimen de organización política del nuevo Estado que apenas nacía a la vida independiente.

El federalismo fue la única vía apta para consolidar la unión entre las partes que integraban el nuevo Estado soberano. La instauración del federalismo respondió a la voluntad expresa de las provincias que se manifestaban contra el centralismo tradicional y absorbente. La tesis federalista se impuso en definitiva como decisión fundamental del pueblo mexicano, al erigirse en norma de rango constitucional cuya vigencia, excepto por los breves periodos de las constituciones centralistas del siglo pasado ha perdurado hasta la fecha inserta en nuestra Carta de Querétaro de 1917, como también lo estuvo en la de 1857.

El federalismo, sistema jurídico y político opuesto al unitarismo estatal, considera al gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad. En este régimen, las distintas regiones que componen el país se rigen de manera autónoma; pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal, quedándose con las no transferidas.

La hacienda pública tiene una sección de ingresos y una de egresos, una vinculante que es la caja o la tesorería y un mecanismo de control. Esto se refleja tanto en el gobierno federal, estatal y municipal, sólo que con distintos alcances.

El Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado. Compuesta de colectividades miembros denominados por él pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.

En el régimen federal se regula y concreta la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la Federación.

Los gobiernos federales y estatales deben ejercer cada uno en su propio ámbito sus facultades constitucionales, paralelamente los gobiernos locales no deben estar, conforme a Derecho, subordinados al gobierno federal en lo concerniente a su régimen interior.

Los estados deben adoptar, para su régimen interior el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, que tenga como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. La ley fundamental, establece el principio de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los Funcionarios Federales, se



entienden reservadas a los Estados. De igual manera la constitución Federal dispone ciertas prohibiciones a los estados en los artículos 117 y 118, algunas de naturaleza fiscal. Los poderes tributarios de los estados residen en los respectivos congresos unicamerales.

Los estados poseen órganos propios, tanto legislativos como ejecutivos. Legalmente se da un régimen de distribución de competencias, donde el poder federal se ocupa de las materias y cuestiones comprendidas con el interés general o nacional, mientras que en los estados miembros prevalecen las modalidades propias de cada región.

Creemos que es necesario descentralizar la toma de decisiones, es decir descentralizar recursos para resolver necesidades básicas. Es fundamental que los que menos tienen recurso se conviertan en sujetos económicamente activos de su mejoramiento.

En nuestra historia siempre hubo jefes, caudillos o caciques, con un poder soberano sobre determinado territorio y población. Para poner fin a este tipo de hechos surgió el Estado Moderno, el Estado Federal, que ejerce el poder de forma compartida y no absoluta.

Es a principios del siglo de las luces y con las revoluciones primero americana y luego francesa que las sociedades democráticas fundan un nuevo concepto de poder, opuesto al Estado Central. Alexis de Tocqueville en su obra La Democracia en América decía que la centralización termina en despotismo y aniquila a la libertad.

Esta tendencia centralizadora es común a todos los Estados federales, por lo que van paulatinamente modificando el pacto federal al atribuirle ámbitos de competencia complementarios, en detrimento de los estados.<sup>17</sup>

Así tenemos que, de las controversias originadas de dicho pacto federal, que se ocasionen con motivo de la ampliación de las leyes federales y estatales, deberán de resolverse de conformidad con la competencia que tengan dentro de su fuero y de conformidad con los lineamientos constitucionales. Así mismo se observa que hay normas federales y estatales a un mismo nivel jerárquico, esto quiere decir que no siempre se ampliará la norma federal por encima de la local; de la misma manera se entiende que debe existir entre cada uno de los distintos ordenamientos, sin que uno invada la esfera del otro, por virtud de la soberanía.

<sup>17</sup> ORTEGA LOMELÍN, Francisco. El nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

Dentro de los conflictos que pudiesen presentarse entre los Estados y la Federación, en cuanto a la aplicación de leyes, está él referente a las potestades fiscales y es por ello que surge la necesidad de una coordinación Fiscal.

### 1.3. Orígenes de la Coordinación Fiscal.

De manera que de las relaciones que surgen entre los distintos niveles de gobierno son características del sistema del cual emergen. Sin embargo, se puede observar que los sistemas de gobierno federales han tendido hacia una generalizada centralización de toda la actividad. Esto debido a que lo demandaban las mejores soluciones para el óptimo desarrollo del propio sistema, ya que las condiciones sociales y económicas prevalecientes requerían de un gobierno capaz de atender los requerimientos en cualquier parte del territorio, determinándose que la capacidad y el poder adecuados para cubrirlos recaían en un gobierno fuerte y para el caso de México el central fue lo más viable.

En el caso de México, las relaciones de las partes integrantes del Pacto Federal se han caracterizado por un centralismo muy marcado: Entre otros factores, ello se debe a la importancia creciente de la racionalidad técnico- administrativa, así como al objetivo de la unidad nacional.<sup>18</sup>

Esto funcionó en sus inicios, pero hoy la realidad socioeconómica de nuestro país demanda otro tipo de relaciones, ya que las actuales, si bien antes sirvieron para lograr un adecuado desarrollo del país, hoy sólo lo entorpecen y retrasan.

Para lograr el establecimiento de los antecedentes de la coordinación fiscal en nuestro país, hay que referirnos a las raíces, mediante la descripción de la evolución de las relaciones intergubernamentales en México, que a su vez se encuentran en las llamadas reuniones de funcionarios fiscales, y posteriormente se debe abarcar la revisión de los distintos ordenamientos legales que a través del tiempo han determinado la coordinación fiscal en nuestro país, debiendo mencionar que estos han sido los mecanismos a través de los cuales los Estados libres y Soberanos han perdido sus facultades impositivas frente a la Federación.

### 1.3. Reuniones de Funcionarios Fiscales.

En México, ante la incertidumbre que se vivía, en los años 1925 y 1932 debido a las luchas revolucionarias y sus secuelas, fueron convocadas la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal, en las que bajo la sabia dirección del entonces

<sup>18</sup> María Emilia Janetty Díaz, La coordinación fiscal y los Ingresos estatales en comercio exterior, vol. 39, número 9, México 1989, P. 769

Secretario de Hacienda y Crédito Público, Don Alberto J. Pani, se elaboraron diversos proyectos tendientes a establecer un sistema de competencia constitucional entre la Federación y las Entidades Federativas.

### 1.3.1 Primera Convención Nacional Fiscal de 1925

En esa época, la política fiscal fortaleció el centralismo a causa del papel que jugaba el gobierno federal en el proyecto de desarrollo previsto para el país, para 1925 el sistema tributario mexicano deja entrever ciertas deficiencias, es decir, ya que argumentaba que de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del momento éste era antieconómico, ineficaz e injusto.<sup>19</sup>

Razón por la cual se realiza la primera Convención Nacional Fiscal<sup>20</sup> en donde las preocupaciones fundamentales fueron dar un mayor impulso al sistema tributario y eliminar la concurrencia impositiva, ya que había un serio problema de carácter constitucional, debido que la misma Constitución política del país no delimitaba los campos impositivos de cada nivel de gobierno.

Los objetivos más importantes que perseguía dicha convención se resumen en:

- Delimitar las competencias tanto de la Federación como de los Estados en materia de impuestos, para así eliminar el problema de la concurrencia;
- Determinar un plan nacional de arbitrios, para simplificar el sistema fiscal y así disminuir los gastos incurridos en la recaudación y administración; y
- Crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades presentes en la economía nacional.

Las resoluciones acordadas fueron:

- Se propone que el impuesto sobre bienes raíces, sucesiones y donaciones pasen a ser exclusividad de los gobiernos estatales.
- Se establece como facultad exclusiva de la Federación establecer y cobrar impuestos sobre el comercio y la industria.

<sup>19</sup> Benjamín Hetchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El Federalismo y la coordinación fiscal*; UNAM, México, 1981

<sup>20</sup> La convocatoria a esta primera reunión surge como una invitación del gobierno federal hacia cada uno de los Estados para discutir lo relacionado al sistema tributario prevaleciente en aquel entonces.

- Se propone concurrencia impositiva sólo en los casos en que los productos sean muy importantes desde el punto de vista de la riqueza pública.

Pero como consecuencia de la falta de experiencia y de la ausencia de antecedentes de colaboración entre la Federación y los gobiernos de los Estados, las resoluciones sólo llegaron a tomar el carácter de recomendaciones generales, y nunca se llevaron a cabo.

Aún así, esta primera reunión nacional es de gran importancia ya que reconoce el problema y se establece la urgencia de corregirlo, y da nacimiento a las nuevas relaciones entre los niveles de gobierno. De hecho se puede decir que en México se inicia la política de coordinación fiscal basada en la eliminación de impuestos locales.

### 1.3.2. Segunda Convención Nacional fiscal de 1933.

Para 1933, se efectúa la segunda Convención Nacional Fiscal, donde nuevamente se señala la necesidad de sentar las bases para delimitar las facultades de la Federación de los Estados en materia tributaria.

#### Los objetivos planteados fueron:

- Revisar las conclusiones de la primera convención.
- Estudiar de nuevo el problema de la concurrencia impositiva.
- Sentar las bases para la unificación y coordinación de los sistemas locales de tributación con el sistema federal.

Establecer los medios adecuados para la puesta en práctica de las resoluciones tomadas en la asamblea, y evitar con esto que sucediera lo que en la primera convención sucedió.

#### Entre las recomendaciones de esta segunda Convención resaltan:

- Se confirma la potestad de las autoridades locales para establecer impuesto a la propiedad de raíz, donaciones, legados, y para determinar tasas y derechos sobre servicios locales.

- Establecer la periodicidad anual o bianual de los impuestos a cargo de cada causante, e implementar el pago mensual o bimestral del impuesto directamente en las oficinas recaudadoras.
- Deja de considerarse facultad exclusiva de la Federación establecer gravámenes generales al comercio y la industria, con lo cual la recaudación estaría a cargo de los estados, y tanto la Federación como los municipios recibirían participación de los ingresos obtenidos.
- La federación, Estados y Municipios se presentarían mutua ayuda en materia fiscal, mediante el intercambio de información de interés en el control y recaudación de impuestos.
- Se propone la creación de una comisión permanente que se encargue de formular un proyecto de reformas con el objeto de elevar a nivel constitucional la delimitación de facultades impositivas entre la Federación, Estados Municipios.

### 1.3.3 El Proyecto Cárdenas de 1936 para la reforma de la Constitución.

Posteriormente, en el año de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución General de la República en el que con gran precisión se deslindaban los dos campos de acción tributaria de estos dos sujetos activos.

Al respecto vale la pena destacar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de esta finalmente malograda iniciativa, en los que el gran gobernante mexicano expresa con meridiana claridad el caos en que se debatía nuestra organización fiscal por la falta de los elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el mencionado Artículo 124 y reconocer oficialmente -por vez primera en nuestra historia- el grave error que significó el haber adoptado el mismo sistema de Constitución de los Estados Unidos de América.

"En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente lo que en sí mismo es un mal- sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras

del desarrollo de la Nación en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República..."

"...tengo la creencia firme de que llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifique las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independientemente y propia, y el problema a que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una unión que se creía débil; en nuestro País, al contrario en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirán soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gacámenes fiscales."<sup>21</sup>

No obstante, inexplicablemente el Congreso de la Unión rechazó esta atinada iniciativa presidencial y las sanas intenciones del General Cárdenas, de la sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, fueron relegadas al olvido, prevaleciendo hasta 1943 el clima de incertidumbre e incongruencia jurídicas que con tanta precisión se describen en los párrafos que se acaban de transcribir.

#### 1.3.4 La reforma Constitucional de 1943

A raíz de esta segunda Convención se dan, en 1934, 1942 y 1949, una serie de reformas constitucionales que reducen el ámbito fiscal tributario de los Estados y Municipios, al conceder facultad exclusiva a la Federación sobre determinados impuestos.<sup>22</sup> Y que a saber son:

*b) Artículo 73 fracción XXIX.* En 1940, de nueva cuenta el Presidente Cárdenas envió al Congreso un proyecto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución Política que nos rige, en el que se incluyó una modificación substancial

<sup>21</sup> Citado por Sergio F. De la Garza. Ob. Cit. Páginas 222 y 223

<sup>22</sup> Marcela Atudillo Moya. Las participaciones de los Estados: clave de la coordinación fiscal en México, en Investigación Económica núm. 192, México, 1990, Pág.219.

a la fracción XXIX del Artículo 73, que señala las materias sobre las que pueden decretarse tributos de carácter federal.

Dicho proyecto, después de ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, entró en vigor el 1º de enero de 1943, conforme al siguiente texto que se encuentra vigente hasta la fecha:

"73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

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

Aparentemente en esos términos, el problema quedaba resuelto, pues bastaba con aplicar la regla de las facultades implícitas prevista en el Artículo 124, para concluir que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos

distinta de las enumeradas en la disposición constitucional que se acaba de transcribir, se entiende reservada a la potestad tributaria de las Entidades Federativas y, en su caso, a la de los Municipios. Sin embargo, tal conclusión cae por su propio peso, en virtud de que, entre otras graves omisiones, los autores de las invocadas reformas y adiciones a la fracción XXIX del Artículo 73, olvidaron incluir los generadores de los dos créditos fiscales más importantes para el Erario Federal: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Así como el Impuesto al Valor Agregado introducido en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

### 1.3.4 La tercera Convención Nacional Fiscal de 1947

La tercera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1947, donde se argumentó nuevamente que el régimen fiscal imperante estorbaba el proceso económico de la Nación y, ante la necesidad de emprender una recuperación económica, existía entonces la urgencia de simplificar el sistema impositivo federal y coordinarlo con los sistemas impositivos de los estados y municipios. Es decir, se tenía de nuevo el mismo problema que motivó aquella primera convención por el año de 1925: un sistema ineficiente y retardador de la economía nacional.

Ante tal escenario, el gobierno federal se planteó los siguientes objetivos a cumplir en dicha convención:

- Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios.
- Determinar una real colaboración entre las diversas autoridades y mejorar la administración tributaria.
- Planear la forma en la que debía distribuirse la facultad de establecer y administrar impuestos entre los distintos niveles de gobierno, esto en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados y en relación a su capacidad de control sobre sus respectivos causantes.

Al igual que en la Segunda Convención se pone énfasis en la determinación de un impuesto único, para lo cual el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, propone la creación de un sistema coordinado en el cual se pretendía que el problema de la múltiple imposición quedara eliminado, y el de la concurrencia simplificado. Es así que, al establecerse el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), en 1948, no se habló de asignarlo de manera exclusiva a un nivel de gobierno, sino de concretar un mecanismo mediante el cual se tuvieran tasas



coordinadas. Se desecha con esto la idea de delimitar diversas competencias y se optó por desarrollar la coordinación por medio de convenios, así es como se pretende armonizar el sistema tributario, olvidándose por completo de la idea de otorgar fuentes propias a cada nivel de gobierno.

La ventaja consistía en que determinadas fuentes de ingresos serían gravadas con una sola cuota impositiva y con la utilización de procedimientos unitarios por parte de quien debiera administrarlos.

### 1.3.6. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

Los resultados de esta Tercera Convención Nacional Fiscal dieron forma a una serie de ordenamientos legales<sup>23</sup> que determinaron la coordinación en México. La principal la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de diciembre de 1953. Ley que otorga compensaciones Adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

Como referencia general al contenido de esta Ley Federal de de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados señalaremos:

- Establece la suspensión de los procedimientos alcabulatorios en el país.
- Crea la Comisión Nacional de Arbitrios.
- Señala el procedimiento para revisar las leyes fiscales locales con el propósito de establecer si existen procedimientos alcabulatorios.
- Se fijan las posibles recomendaciones para corregir los procedimientos contrarios a la Constitución Federal, las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.

Paralelo a esta tercera convención, se inicia otra serie de reuniones llamadas **Convenciones Nacionales de Causantes**.<sup>24</sup> La primera se realiza en 1947, un poco antes que la tercera Convención Nacional Fiscal; en dicha reunión nacional de

<sup>23</sup> Los ordenamientos que surgen de esta convención son:

- Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1948.

- La ley que regula el pago de participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de diciembre de 1948.

- La ley de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, de diciembre de 1953.

- Ley que otorga compensaciones Adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, en 1954.

<sup>24</sup> Se dice que este tipo de reuniones surgen a petición de la SIICP, quien solicita a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio que convoque a una reunión de sus miembros con la intención de que dieran su opinión sobre la legislación tributaria, para así poder tomarla en cuenta en los trabajos de las Convenciones Nacionales Fiscales.

causantes las conclusiones obtenidas por los ahí participantes son las mismas que las acordadas en la segunda Convención Nacional Fiscal.

La segunda Convención Nacional de Causantes fue en el año de 1948, en la cual las discusiones centrales giraban en torno al reciente establecimiento de la pena corporal por el delito de fraude al fisco, ya que la ley penal establecía la defraudación impositiva en materia federal de 1947.

En la Tercera Convención de Causantes, de 1950, se hace una revisión de las leyes fiscales vigentes, pero por los resultados ahí obtenidos, pareciera que sólo se buscaba cuidar los intereses de los participantes sin preocuparse del problema de la coordinación fiscal.

Durante un periodo de casi 20 años no hay evidencia alguna de la realización de ningún tipo de reuniones, más aun, por el año de 1970 se intenta realizar la Cuarta Convención Nacional Fiscal, pero ésta no se lleva a cabo para evitar la posibilidad de que las autoridades locales reclamaran ciertas competencias tributarias. Por ello, a partir de 1972, en un lugar de las Convenciones Nacionales Fiscales se instauró un nuevo tipo de asambleas llamadas Reuniones Nacionales de Tesoreros. Es de resaltar la II Reunión Nacional de Tesoreros, misma que se celebró en Mazatlán Sinaloa, en abril de 1973, ya que en ésta se logró agrupar después de 25 años a todas las entidades federativas sin excepción.

Otro de los acuerdos fue que las Reuniones serían anuales. En relación con la nueva denominación acordada para estas asambleas, como se mencionó en el párrafo que inmediatamente antecede, se determina que el primer cambio fue por el de Reuniones Nacionales de Tesoreros, y es hasta 1979 cuando adoptan el de: Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

Las nuevas reuniones giran en torno a los mismo motivos que originaron las anteriores, es decir, se pretende discutir en ellas todo lo relacionado con la coordinación fiscal, por lo tanto no escapan a los problemas que enfrentaron antaño.

A partir de estas reuniones anuales se ha pretendido una mayor participación de los representantes estatales, para así poder llegar a conclusiones con mayor consenso. Alguna de las resoluciones en ellas obtenidas son las siguientes:

En 1973, durante la Segunda Reunión Nacional de Tesoreros, el propósito fundamental es el de informar sobre el contenido de las nuevas reformas

legislativas, una de estas reformas en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) establecían una tasa única general del 4%, correspondiéndole un 45% de la recaudación a los estados coordinados, y también eficientar el control sobre la evasión fiscal, proponiéndose la coordinación Estados-Federación en la práctica de auditorías.

Durante 1973 se realiza la Tercera Reunión, en la cual se determina la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo encargado de brindar asesoría técnica a los Estados.

En la Cuarta Reunión, realizada también en 1973, se crea el Registro Nacional de Causantes.

En la Quinta Reunión, celebrada en 1974, destaca la implementación de un sistema de créditos para los Estados y Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

La sexta Reunión, también en 1974, determina que se amplíe la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación con la creación de salas en el interior del país, además se acordó crear un grupo de trabajo que estudiaría las leyes federales que injustamente limitarían el poder fiscal de los Estados.

En 1975, se realizó la Séptima Reunión, en donde se acuerda trabajar en la formulación de una nueva ley de coordinación fiscal entre Estados y Federación. Otra conclusión acordada se refiere a que, en caso de que hubiera nuevos incrementos en la recaudación federal, se analizaría la posibilidad de otorgar mayores participaciones a los Estados y Municipios.

En el mismo año, se realiza la Octava Reunión; donde se encuentra un dictamen donde se recomienda la generalización de los mecanismos y formas de la descentralización del gasto público federal para la ejecución de obras públicas, y se aprueba el informe para elaborar la nueva ley de coordinación.

En la Novena Reunión, celebrada en 1976, se da inicio a los trabajos para encontrar mecanismos que permitieran mejorar el sistema de pago de las participaciones a los estados, lo cual ya enfrentaba el problema de la determinación del monto de las participaciones, y además el que se sigue para su entrega a las administraciones estatales.

Para 1976, adicionalmente al hecho de que el monto participable de las recaudaciones federales venía creciendo menos rápidamente que la misma

recaudación total, existía una alta concentración en la distribución de los recursos en sólo unos cuantos Estados. Esta realidad se derivó como consecuencia lógica del criterio fundamental que regía el reparto de participaciones en ese entonces, el cual estaba basado en el origen geográfico de los ingresos participables. Una posible solución a dicho problema, acordada entonces, pretendía el establecimiento de un fondo de nivelación a través del cual se distribuían recursos federales a las entidades de menor desarrollo relativo, dicho fondo estaría conformado por nuevos recursos que el gobierno federal estaba en condiciones de proporcionar adicionales al monto ya existente. Pero el primer problema con el fondo de nivelación fue la imposibilidad de lograr consenso por parte de las autoridades estatales.

En la Décima Reunión, realizada en 1977, entre lo más importante destaca que, en el seguimiento de los estudios para el proyecto de la nueva ley de coordinación fiscal entre estados y Federación, se establece la necesidad de que las participaciones que se prevea para los estados se hagan según la capacidad financiera de la Federación, considerándose además del aspecto geográfico de la recaudación, el grado de desarrollo regional, acordándose también que los procedimientos para el pago de las participaciones serían manejados conjuntamente por la Federación y los Estados.

Para 1978 en la Décimo Primera Reunión, se aprueba el Convenio de Coordinación Fiscal que contiene los aspectos de colaboración administrativa en materia tributaria. Aunado a esto, debido a los antecedentes que se tuvieron en 1976, se aprueba la idea de la creación de un fondo de nivelación, integrado exclusivamente con recursos federales y que sería la Federación quien determinaría los criterios de forma y monto para su distribución.

Hacia 1979 se realiza la Décimo Segunda Reunión, cuyo propósito fundamental fue el de celebrar los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como a los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados, que darían sustento a la nueva ley que se pretendía implementar.

1980 fue un año muy importante ya que entró en vigor la actual **Ley de Coordinación Fiscal** aprobada en el Congreso Federal el 22 de diciembre de 1978 y que sustituyó a la ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1953.

Durante la Décimo Tercera Reunión de 1980, se propone trabajar sobre nuevas opciones de cambio a la fórmula en lo correspondiente a la distribución del fondo financiero complementario, esto debido al comportamiento que habían mostrado

las participaciones federales como consecuencia de la entrada en vigor en ese mismo año de la nueva ley y el nuevo impuesto (IVA):

En 1981 se lleva a cabo la Décimo Cuarta Reunión, en la cual entre lo más destacado está una recomendación hecha a la SHCP para que realizara una promoción de las modificaciones legislativas hechas a la nueva ley en lo referido al cálculo de las participaciones.

La Décimo Quinta Reunión, se lleva a cabo en 1983; que se enfoca a encontrar nuevos esquemas para el impulso de la descentralización y el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, propuesto el programa de modernización administrativa del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se crean diversas comisiones que se encargarían de estudiar la forma y tiempos en que ésta se implementaría.

En 1983, dentro de la Décimo Sexta Reunión, se establecen una serie de formulas para la integración del Fondo General Participable, se establece un nuevo convenio de colaboración administrativa que pretendía adecuarse más a los requerimientos de la nueva ley.

En la Décimo Séptima Reunión, que cubrió los años 1984 y 1985, no hubo ninguna propuesta de relevancia ya que solo se abundó en los problemas derivados del funcionamiento del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la Décimo Octava Reunión, en 1986, se determina la necesidad de fortalecer el fondo financiero complementario con base en nuevos mecanismos de forma y monto que serían consensados entre el gobierno federal y los representantes estatales.

La Décimo Novena Reunión, en 1987, determina un cambio en la fórmula de distribuciones que pretendía estimular la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la cual consiste en que las entidades tomarían directamente un 30% de la recaudación de este impuesto a fin de constituir una participación directa. Además, se crearía un fondo de contingencia.

La Vigésima Reunión celebra en 1988, donde se aprueban una serie de adecuaciones al convenio de colaboración administrativa como consecuencia de las reformas legislativas en materia del IVA. En lo referente a las repercusiones del Pacto de Solidaridad Económica en las propias entidades federativas, se proponen algunas medidas en materia de ingresos y gastos públicos.

La Vigésima Primera Reunión, de 1989, concluye en la firma de un acuerdo compromiso para llevar a cabo, conjuntamente autoridades fiscales federales y estatales, el programa de modernización, desarrollo y consolidación de la fiscalización. Además, se somete a estudio la posibilidad de reformar los regímenes fiscales de preferencia, y los programas para el combate a la evasión fiscal.

En 1990 se realizó la Vigésima Segunda Reunión, donde se analizó y debatió lo referente a la nueva fórmula de distribución de participaciones, la fiscalización coordinada, el desarrollo del catastro, el impuesto predial y el cobro sobre derechos del agua. Además de discutir sobre la pertinencia de los impuestos asignables, destacando el interés de las entidades federativas para influir directamente sobre la recaudación de los mismos; se acordó, asimismo, estudiar los sistemas de coordinación estatales para encontrar formas más equitativas de asignación para los municipios.

Durante la Vigésima Tercer Reunión, llevada a cabo en 1991, entre lo más destacado, las entidades federativas solicitan a la SHCP se estudie la posibilidad de promover reformas para permitir que éstas y los municipios puedan gravar por los conceptos de: Títulos sobre nóminas y predial a cargo de organismos y empresas federales, contribuyentes personas físicas con ingresos inferiores a 300 millones de pesos anuales, licencias, concesiones, permisos, así como el uso de la vía pública. Se solicita la derogación del impuesto federal sobre adquisición de inmuebles, dando atribución al municipio para gravar por este concepto, y también la transferencia en beneficio de las propias entidades del impuesto federal sobre las remuneraciones al trabajo, dejándoles tanto la administración como el producto de la recaudación.<sup>25</sup>

En el año de 1992 se realizó la Vigésima Cuarta Reunión de Funcionarios Fiscales, donde se propone el próximo proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación, que incluya un precepto que derogue exenciones a contribuciones locales; y que se continúen los estudios tendientes a la modificación del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de que las entidades federativas puedan establecer derechos estatales y municipales sobre algunos rubros.

En 1993, ya en la Vigésima Quinta Reunión de Funcionarios Fiscales, dentro de las conclusiones: la presentación de un manual de inscripción para los estados y municipios de las obligaciones y empréstitos que éstos pueden contraer con garantía en sus participaciones; así como la recomendación que las autoridades

---

<sup>25</sup> HACIA EL FEDERALISMO FISCAL, la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. José Alberto Naucedo Sánchez. Ediciones especiales para el INAP. Primera edición 1997 Págs. 87, 88 y 89.

locales legislen en materia de deuda pública en aquellos casos donde no exista regulación expresa alguna; y se acuerda gestionar una solución a los problemas presentados por algunas entidades en materia de distribución de la carga del gasto educativo.

Ya para 1994, en la Vigésimo Sexta Reunión, de la cual se menciona lo siguiente: se aprueban las propuestas de reglamento de los organismos del sistema de coordinación fiscal, se plantea la necesidad de buscar nuevas formas de verificación del Registro Federal de Contribuyentes y se propone en materia de multas federales no fiscales asignar el 100% de los rendimientos de las mismas a los municipios a efecto de fortalecer sus haciendas públicas.

La Vigésimo Séptima Reunión llevada a cabo en 1995, se obtuvo lo siguiente: se establecen avances en cuanto al nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, se propone también estudiar la viabilidad de que la Ley de coordinación Fiscal comprenda la existencia de tres subsistemas el primero denominado Subsistema de Coordinación Tributaria, el segundo Subsistema de Gasto, y el tercero el Subsistema de Deuda. Se recomendaron los procesos de descentralización del gasto público federal se lleven a cabo con la participación conjunta de los funcionarios de los niveles involucrados; y en materia de deuda artículo 9 de la Ley de coordinación fiscal para que los estados y municipios definan, de acuerdo con sus propias leyes de deuda, nuevos esquemas de garantía aparte de las participaciones.

La Vigésimo Octava Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se realizó 1996, en Mazatlán Sinaloa, en la cual se llegaron a las siguientes conclusiones<sup>26</sup>:

La creación de una nueva fórmula para la mejor distribución de las participaciones, así como la creación de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa o también llamados convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales artículo 10 de la Ley de Coordinación fiscal vigente y que comprenden las funciones de Registro federal de Contribuyentes, Recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o bien de los municipios cuando así se pacte expresamente, y se planteó en esta Reunión de Fiscales que se estos Convenios se establezcan incentivos a las Entidades Federativas.

---

<sup>26</sup> Relatoría de la Vigésimo Octava Reunión de Funcionarios Fiscales de 1996, INDETEC, Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

Se presentó un documento en el que manifestó que, con los Convenios de Coordinación en Finanzas Públicas; la homologación en el registro de ingresos, gasto y deuda; la publicación periódica de informes de finanzas y deuda pública y la cooperación entre las entidades federativas y el Gobierno Federal; se avanza hacia una mejor coordinación hacendaria.

Se insistió en la necesidad de afinar un mecanismo definitivo en materia de garantías en cumplimiento de obligaciones financieras. Por su parte los estados señalaron la necesidad de buscar alternativas acordes con su realidad y las condiciones objetivas de los mercados financieros.

La Vigésimo Novena Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se realizó el 19 y 20 de agosto de 1998, en Boca del Río Veracruz, en la cual se llegaron a las siguientes conclusiones:

Los resultados de los Convenios de Colaboración Administrativa, sus avances y los ingresos en términos reales.

Los incrementos de las participaciones a pesar de la disminución en el precio del petróleo, y se mencionó el esfuerzo de las Entidades en el estudio sobre el impuesto local al consumo final.

### **El Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación**

Las ventajas de la inclusión desde 1997 del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y que entro en vigor a partir de 1998, por medio del cual se institucionalizaron los Fondos de Aportaciones Federales o Fondos Específicos también denominados ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por medio de los cuales la Federación transfiere recursos a las Haciendas Públicas de los Estados y el Distrito Federal y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Los fondos son los siguientes:

- I.- Fondo de Aportaciones para la educación básica normal.
- II.- Fondo de Aportaciones para los servicios de la salud.
- III.- Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito federal.
- IV.- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- V.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal



VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

También en esta Reunión de Funcionarios Fiscales se destacó la evolución favorable de la Deuda Pública de las Entidades Federativas, la que se ha dado gracias al esfuerzo de los gobiernos y contando, en algunos casos con apoyo Federal y las propuestas para mejorar el acceso al financiamiento.

La Trigésima Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se realizó el 11 y 12 de octubre de 1999, en la ciudad de Mérida, Yucatán, en la cual se llegaron entre otras a las siguientes conclusiones:

La conveniencia de plantear una iniciativa de reforma a la legislación federal a fin de hacer posible el establecimiento de un impuesto estatal al consumo final.

La creación de nuevos fondos; tales como el fondo de aportaciones para el fortalecimiento estatal, fondo de aportaciones para la educación superior, fondo de aportaciones para el desarrollo rural.

Así mismo la creación de un Comité de Vigilancia sobre los recursos que integran en general los Fondos de Aportaciones Federales.

Los aspectos relativos a la integración y operación de fideicomisos estatales como fuentes alternas de pago de créditos contratados por los gobiernos locales, que tienen como garantía las participaciones.

Se destacó los trabajos de revisión del marco jurídico de la deuda pública estatal y municipal, las implicaciones de la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y las actuales alternativas en materia de contratación de deuda pública local.

Se discutió las opciones que brinda el mecanismo del Fideicomiso como fuente alterna de pago de los créditos locales.

Otra de las conclusiones de esta Reunión fue la necesidad de una Reforma Tributaria Integral.

En el Municipio de Ixtapan de la Sal en el Estado de México, los días 27 y 28 de noviembre de 2001, se celebró la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

con la participación de las autoridades hacendarias de las Entidades Federativas y las del Gobierno Federal, representado este último por el Lic. Rubén Aguirre Pangburn, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la cual se llegaron a las siguientes conclusiones:

Se hizo una reseña de la evolución de la coordinación fiscal y sus logros, a partir de los cuales se precisó la necesidad de orientarla hacia el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas estatales, en un contexto de equilibrio con un sistema de participaciones federales.

Se hizo referencia a los factores externos que han influenciado la marcha económica del país, dentro de los cuales mencionó la alta volatilidad de los mercados y la desaceleración en los tres principales bloques económicos mundiales. Asimismo, se indicó que el comportamiento de los ingresos tributarios en el país en lo que va del año han sido aceptables y no así el de los ingresos petroleros. Con estos antecedentes, se destacó que el presupuesto federal para 2002 implica que se manejen las finanzas con suma cautela, ya que el entorno económico mundial se presenta muy complicado e incierto.

Asimismo, se hizo énfasis en que debe darse lugar a reformas a la Ley de Coordinación Fiscal a fin de eliminar la exclusividad del ámbito fiscal ya que la coordinación tiende cada vez más a ser integral en todo el campo hacendario.

En esta Reunión de Funcionarios Fiscales, se comentó que la desaceleración en la economía mundial hará que en México la economía se vea afectada y que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 se comprima.

También se destacó que el gasto programable del ejecutivo federal para el 2002 tiene como objetivos generales: proteger el gasto en educación, salud y seguridad pública; apoyar los programas que fomentan la creación de empleos; aumentar la inversión física impulsada por el gobierno y hacer de PEMEX una empresa eficiente para que contribuya a mejorar las finanzas públicas.

Los representantes de las entidades federativas manifestaron diversos cuestionamientos en relación a la disminución o desaparición de algunas partidas presupuestarias, tales como el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), las previsiones salariales a la educación; el Fondo de Seguridad Pública, entre otros.

El Subsecretario de egresos aclaró que el PAFEF fue incluido en el Presupuesto de Egresos de 2000 y 2001, a propuesta de los diputados. Pero que ante condiciones de escasez de recursos el presupuesto privilegia los renglones de educación, salud y seguridad pública.

La XXXII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se celebró en con la participación de las autoridades hacendarias de las Entidades Federativas. En esta Reunión se presentaron las siguientes conclusiones:

Se acordó que la Unidad de Política de Ingresos diera una explicación sobre la proyección de ingresos para el Ejercicio 2003; así mismo; como se integran los 225 mil millones de pesos que se consideran en el Presupuesto de Egresos para el Ramo 28. Para lo anterior se tuvo la participación de funcionarios de la Unidad de Política de Ingresos, mismos que entregaron a los integrantes del Comité diferente información al respecto, y además por acuerdo del propio Comité se elaboró la versión estenográfica de su participación para ser difundida entre las entidades federativas.

Se analizó el Proyecto del Presupuesto de Egresos del 2003. Así como el estimado global para el 2003.

Estimación	2002	2003
Producto Interno Bruto (var. real anual)	1.7	3.0
Inflación (Dic./Dic.)	4.9	3.0
Tipo de cambio nominal (promedio)	9.6	10.1
Tasa de interés (Cetes 28 días)	7.3	7.5
Nominal (promedio %)		
Cuenta Corriente % del PIB	-2.4	-2.8
Precio del petróleo	21.7	17.0
Plataforma de exportación	1,680	1,860

Se analizó el gasto programable (millones de pesos de 2003)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Concepto	2002	2003	Diferencias	Var. Real
	Cierre (A)	Proyecto (B)	(B - A)	(B/A)
<b>Gasto Programable</b>	1,064,012.8	1,077,207.7	12,474.8	1.2
Poderes y Organos Autonomos	27,493.0	40,906.6	13,413.6	48.8
Estados y Municipios * 1/	233,157.1	240,100.6	6,943.5	3.0
Organismos y Empresas	442,849.8	464,023.2	21,173.4	4.8
<b>Administración Pública Centralizada</b>	361,312.9	332,257.3	-29,055.6	-8.0
Dependencias 1/	316,433.6	306,512.9	-9,920.7	-3.1
Ramos Generales:	44,879.0	25,744.3	-19,134.7	-42.6
Ramo 19	22,017.9	20,573.4	-1,444.5	-6.6
Ramo 23	22,861.1	5,170.9	-17,690.2	-77.4
FONDEN	300.1	350.0	49.9	16.6
Programa Salarial	7,317.1	4,820.9	-2,496.2	-34.1
PAFEF	15,243.9	0.0	-15,243.9	-100.0

\* / Incluye los Ramos 25 y 33.

1/ Para consolidar excluye Aportaciones ISSSTE- FOVISSSTE.<sup>27</sup>

Así mismo, se analizó en esta Reunión de Funcionarios Fiscales como se aplicarían esos ingresos, según el proyecto del Presupuesto de Egresos para el año 2003.

Gasto Corriente Presupuestario (millones de pesos de 2003)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>27</sup> Relatoría de la Trigésima Segunda Reunión de Funcionarios Fiscales de 2002, INDETEC, Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

Concepto	2002 Cierre	2003 Proyecto	Var. Real (%)
<b>I. Sector Público</b>	<b>921,025.0</b>	<b>948,343.7</b>	<b>3.0</b>
<b>II. Ramos Autónomos</b>	<b>26,851.0</b>	<b>39,511.0</b>	<b>47.1</b>
<b>I - II Poder Ejecutivo Federal</b>	<b>894,174.0</b>	<b>908,832.7</b>	<b>1.6</b>
<b>III. Organismos y Empresas</b>	<b>395,222.8</b>	<b>406,369.9</b>	<b>2.8</b>
<b>IV. Dependencias</b>	<b>498,951.2</b>	<b>502,462.8</b>	<b>0.7</b>
Servicios Personales	310,942.0	315,281.4	1.4
Otros Gastos Corrientes	188,009.2	187,181.4	-0.4
Gobernación	2,102.5	1,258.8	-40.1
Turismo	1,224.1	762.2	-37.7
Relaciones Exteriores	2,019.8	1,308.6	-35.2
Hacienda y Crédito Público	7,700.6	5,393.5	-30.0
Salud	7,608.3	6,207.1	-18.4
Comunicaciones y Transportes	3,735.1	3,236.3	-13.4
Defensa Nacional	4,013.1	3,553.7	-11.4
Presidencia de la República	760.2	693.9	-8.7
SAGARPA	27,507.2	27,219.0	-1.0
Educación Pública	50,481.4	49,970.2	-1.0
Otros*	80,857.3	87,578.0	8.3

\*/ Incluye otras dependencias que tienen programas de apoyo a la población que se clasifican dentro del Gasto Corriente.

También durante esta Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se analizaron las siguientes cifras sobre las participaciones de las Entidades, Distrito Federal y Municipios en ingresos los federales,

De enero a febrero 2003, la Federación transfirió por concepto de participaciones y gasto federalizado, recursos por la cantidad de 91 mil 076 millones de pesos, dicha cifra presenta un incremento nominal de 16.2% y un incremento en términos reales de 10.4%, con respecto a 2002; esta cifra significa el 53.2% de la Recaudación Federal Participable.<sup>28</sup>

De conformidad con lo dispuesto en los Artículos 8o, segundo párrafo y 21, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal en vigor, se informa sobre las

<sup>28</sup> Relatoría de la Trigésima Segunda Reunión de Funcionarios Fiscales de 2002, INDETEC, Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

participaciones en ingresos federales pagadas a los Estados, Municipios y Distrito Federal, durante el periodo enero a febrero de 2003.

De enero a febrero de 2003, la Recaudación Federal Participable (RFP) que sirvió de base para el cálculo de participaciones asciende a la cantidad de 171 mil 299 millones de pesos; dicha cifra presenta con respecto al mismo periodo de 2002, un aumento nominal de 28.5% y un crecimiento real del 22.0%, con relación a lo estimado para el mismo periodo muestra una disminución de 0.1%.<sup>29</sup>

Por lo que respecta al Ramo 33 para el 2003 se integra por 30 mil 920 millones de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; 4 mil 687 millones de pesos por el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 4 mil 466 millones de pesos por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; 521 millones de pesos corresponden al Fondo de Aportaciones Múltiples; 3 mil 815 millones de pesos por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; 500 millones de pesos por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y 576 millones de pesos por el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

---

<sup>29</sup> Ibidem, p.45.

# **LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.**

## **CAPITULO II**

### **SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.**

- o **Características.**
- o **Distribución de recursos entre las Entidades.**
- o **Distribución de recursos a los Municipios.**
- o **Principios de la distribución de los recursos.**

## CAPITULO II

### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

#### 2.1 Características

Para abordar el tema de las características del Sistema, comenzaremos por tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

En nuestro país existe un sólido Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se remonta en sus inicios como vimos en el capítulo anterior a lo que se denominó las Convenciones Nacionales Fiscales, y como es que en 1953 en nuestro país se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal, la cual al paso del tiempo se ha venido perfeccionando y como en 1979 con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado y la Nueva Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta nuestros días, nuestro sistema tributario sufrió un cambio radical, donde se eliminaron o derogaron más de 40 impuestos federales y más de 400 impuestos estatales y municipales.

Así en 1990, se transformo nuestro sistema de participaciones federales a entidades federativas, con el cambio de las formulas que rigen los diferentes fondos de los cuales abundaremos más adelante y como ha venido evolucionando el gasto federalizado y que es el que transfiere la federación a las entidades municipios y el Distrito Federal.

Ahora bien La Ley de Coordinación Fiscal está basada en aspectos jurídico-constitucionales, que es necesario tomar en cuenta ante el problema de la multigravación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios del país, y que son las siguientes: teniendo en cuenta que la Constitución Federal no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de las fracciones XXIX-A del artículo 73, y IV del artículo 115, que reservaron algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la Federación, y otras por los Estados, pero sin que en dichas fracciones quedaran comprendidos los principales impuestos federales, como son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, toda vez que estos dos impuestos están comprendidos tácitamente en la fracción VII del propio artículo 73 de manera que podrán ser creados al igual que cualquier otro impuesto que considere el Congreso sea necesario par cubrir el presupuesto.



Es ante esta falta de delimitación y claridad respecto de las facultades fiscales entre los distintos niveles de gobierno que se da el fenómeno denominado doble o múltiple tributación dentro de la República Mexicana, como consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados. La concurrencia impositiva está permitida en nuestra Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero sin que de ello pueda derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y municipios.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, han quedado reservados, a los Estados y al Distrito Federal (artículos 115-IV, incisos a) y c), y 122 fracciones IV, incisos b) y g) y V constitucionales) y otros, como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

Dada la situación antes expuesta los legisladores federales y estatales han buscado acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Entidades.

Es de hacer notar que el acuerdo que se ha desarrollado entre la Federación y Entidades no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente.

Al respecto señala el autor **Gregorio Sánchez León**, esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no

dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.<sup>30</sup>

Ahora bien dentro de dicho sistema, se otorgan participaciones, respecto de porcentajes del total de ciertos impuestos e ingresos federales, a Estados y municipios incluyendo algunos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son determinados impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus municipios.<sup>31</sup> El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. En la Ley de Coordinación Fiscal se establece la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquellos. No se establecen otras medidas en la Ley de Coordinación Fiscal en beneficio de la Hacienda Municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados.

De manera que los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un Convenio de Coordinación Fiscal que les dará derecho a participar en los Fondos: General de Participaciones y de Fomento Municipal. Dichos Fondos serán distribuidos entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados.

El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual los convenios se rodean de

---

<sup>30</sup> Gregorio Sánchez, León. Derecho Fiscal Mexicano, Décima Segunda Edición, Cárdenas editor y distribuidor, México 2001, pág.181.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág 178

formalidades especiales, debiendo ser aprobados según lo dispongan las normas locales, por la legislatura de cada entidad.<sup>32</sup>

Aun cuando no existe a la fecha ningún estado que no se encuentre adherido al Sistema Nacional no es obligatorio ya que los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX-A, del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales se seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.

Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aun el funcionamiento de los Fondos, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participación. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico.<sup>33</sup>

Es por ello que para evitar los problemas antes descritos los Estados y la Federación, a través del Fondo General de Participaciones se distribuirán entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad. Así de este modo los estados que tengan menor desarrollo tendrán oportunidad de hacerse de recursos adicionales con el funcionamiento normal de participaciones. En tal forma que las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General de Participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal ha sido considerada técnicamente como un Sistema Nacional a través del cual se hace posible la justicia distributiva del ingreso público entre Federación, Estados y Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal, tiende al perfeccionamiento del Sistema, por parte de la Federación y de los Estados así como del Distrito Federal, dándole una mayor transparencia en los procesos de distribución y en el manejo de las fórmulas señaladas en la Ley.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 179.

Derivado de lo anterior y buscando la organización de criterios y evitar la doble o triple imposición, en la Ley de Coordinación Fiscal, para que las entidades federativas que, en acto soberano, decidan sumarse al nuevo esfuerzo de coordinación tributaria en materia de derechos, podrán mantener sus propias reglamentaciones y en virtud de los incrementos que se plantean a los fondos generales de participaciones y de fomento municipal, cualquier menoscabo en sus ingresos quedarían salvaguardados. De esta manera, el enriquecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lejos de cubrir aspectos puramente tributarios, se ha convertido en el instrumento medular de perfeccionamiento a la autonomía económica de las entidades federativas.<sup>34</sup>

En atención a las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la fracción VIII del artículo 117 constitucional, se ha considerado la conveniencia de que se amplíe a los Estados y a los municipios la posibilidad de afectar sus participaciones, no sólo por obligaciones contraídas con instituciones de crédito mexicanas, sino también a favor de personas morales de nacionalidad mexicana, como son contratistas y proveedores de los Estados y de los municipios, señalándose que las mismas se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Existen vías de armonización tributaria a nivel nacional, en materia de derechos. Tratándose de derechos, es opcional para los Estados acogerse a esta coordinación.

A fin de fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, se incrementan el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, para aquellas entidades y sus Municipios que decidan coordinarse en materia de derechos.

La Ley de Coordinación Fiscal con objeto de aclarar que las participaciones de las entidades federativas y de los municipios se determinan no sólo con base en la recaudación de todos los impuestos federales sino también de los derechos sobre

---

<sup>34</sup> Gregorio Sánchez. León. Derecho Fiscal Mexicano, Edición Décima Segunda Edición, Cárdenas editor y distribuidor, México 2001, pág.181.

extracción de petróleo y los de minería los cuales, en la evolución de la Legislación Fiscal, han sustituido a varios de los impuestos que se pagaban por las actividades petroleras y mineras.

La Ley de Coordinación Fiscal en materia de participaciones Federales a los municipios, está adecuada al artículo 115 fracción IV, de la Constitución Política del País. La seguridad de los municipios de que recibirán oportuna y en forma completa las participaciones que les corresponden, queda salvaguardada con el pago que recibirá será siempre en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno ni deducciones.

En el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1997, segunda sección, se adicionó el Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", que comprende de los artículos del 25 al 42, por lo que con independencia de lo establecido en los Capítulos de I al IV, de la Ley antes indicada, respecto de la participación de los Estados, municipios y el Distrito Federal en recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, actualizados al año 2003, y que como ya hemos mencionado en el capítulo I de este trabajo estos Fondos Específicos, constituyen el famoso Ramo 33<sup>35</sup> del Presupuesto de Egresos que se compone de la siguiente manera:

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$ 145,445,962,373
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$ 31,163,370,000
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuyen en:	\$ 22,332,674,996
Fondo de Infraestructura Social Estatal	\$ 2,706,720,206
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	\$ 19,625,954,790
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	\$ 22,889,205,261
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 7,271,518,979
Asistencia Social	\$ 3,316,578,015
Infraestructura Educativa	\$ 3,954,940,964
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para Erogaciones de:	\$ 3,016,080,000

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre del 2002, pp.49 (segunda sección)

Educación Tecnológico	\$ 1,733,744,707
Educación de Adultos	\$ 1,282,335,293
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal	\$ 2,500,000,000
<b>Total</b>	<b>\$ 234,618,811,609</b>

#### A) Objeto de la Ley de Coordinación Fiscal

- I. Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; es decir, ordenarlo, arreglarlo, armonizarlo y combinarlo;
- II. Establecer y distribuir la participación que corresponda a las Haciendas Públicas de Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales;
- III. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- IV. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento;
- V. Al determinar los procedimientos para la Distribución de los Fondos de Participaciones, mantiene como propósito el que los coeficientes de participaciones varíen de acuerdo con el desarrollo económico y el mayor esfuerzo administrativo de las entidades.

#### 2.2 Distribución de Recursos entre las Entidades

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenios con las Entidades de la República, que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de determinadas contribuciones federales, u otros ingresos específicos, en los porcentajes que señalen la Ley de Coordinación Fiscal u otras leyes federales, mediante la distribución de los fondos que se establecen en la Ley indicada.

Entonces los ingresos de una Entidad o el Distrito Federal serán por tres Vías:

Por vía de Ingreso, por vía del Gasto y por vía de los impuestos aprobados por las legislaturas locales.

Ahora bien por vía del ingreso, los gobiernos locales obtienen parte de sus recursos mediante tres fuentes: 1) la administración de impuestos federales ( convenios de colaboración administrativa), 2) la facultad del cobro de impuestos federales (potestades), y 3) el derecho a una proporción de los ingresos recaudados federalmente (participaciones).

Por la vía del gasto, el gobierno federal aporta recursos a las entidades federativas y municipios por medio de:

1.- Participaciones federales: La ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados. Una vez transferidos se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura local, con base en sus atribuciones específicas. Estos recursos corresponden al ramo 28 (participaciones a entidades federativas y municipios).

Y de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal se distribuye de la siguiente manera:

A) Fondo General de Participaciones y los impuestos participables que lo integran:

El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable, será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos, sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. (Artículo 2º. Primero y segundo párrafos de la Ley de Coordinación Fiscal).

Se concede participación por las contribuciones sobre extracción de petróleo y de minería, en virtud de que recaen sobre riqueza nacional del subsuelo, que se puede obtener en todo el territorio nacional, y por lo mismo, del subsuelo del territorio de los Estados.

Además participan los Estados con las adiciones, incrementos e incentivos que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. (Arts. 2º., cuarto párrafo, fracción III, segundo, tercer y cuarto párrafos y 2º.-A, fracción III inciso b) y 6º. de dicha Ley).

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. (Artículo 2º, antepenúltimo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal).

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; ni 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 la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º.-B 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. (Art. 2º tercero y cuarto párrafos de la Ley de Coordinación Fiscal).

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

V. 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, en el año en que se publique. (Art. 2º fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal).

VI. El 45.17% en los términos del artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal. Los impuestos asignables a que se refiere el último artículo citado son: los impuestos federales, sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos (Art. 2º fracción II y 3º. Antepenúltimo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal).



VII. 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.

La anterior distribución de recursos a las entidades la podemos resumir de la siguiente manera:

**INTEGRACION PARA LA RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE  
ESTIMADA PARA EL 2003.**

CONCEPTO	MILES DE PESOS	%
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	664,282,500	87.35
II. DERECHOS SOBRE LA EXTRACCION DE PETROLEO	118,596,700	15.59
III. DERECHO DE MINERIA	208,100	0.03
NO SE INCLUIRAN LOS IMPUESTOS SOBRE:	9,082,100	1.19
• TENENCIA O USO DE VEHICULOS	5,027,900	0.66
• IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	2,292,200	0.30
• DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCION DEL PETROLEO	688,472	0.09
• 8% TABACOS LABRADOS	1,314,500	0.17
• 20% BEBIDAS ALCOHOLICAS	2,168,900	0.29
• 20% CERVEZA	325,000	0.04
• 6% LOTERIAS, RIFAS Y SORTEOS	1,672,000	0.22
• INCENTIVOS ECONOMICOS		
RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE	760,516,228	100

**RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE ESTIMADA PARA EL 2003**

CONCEPTO	MILES DE PESOS	% DE LA RFP
1. INGRESOS TRIBUTARIOS		
1.1 RENTA	283,498,400	37.28
1.2 IVA	205,564,500	27.03
1.3 PROD. Y SERVICIOS		
1.3.1 TABACOS LABRADOS	7,917,428	1.04
1.3.2 CERVEZA	8,675,600	1.14
1.3.3 BEBIDAS ALCOHOLICAS	5,258,000	0.69
1.3.4 GASOLINA	93,976,400	12.36
1.4 IMPORTACION	34,600,500	4.55
1.5 AUTOMOVILES NUEVOS	0	0.00
1.6 TENENCIA	0	0.00
1.7 RECARGOS	4,484,300	0.59

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1.7 OTROS	28,500	0.00
2. DERECHOS POR HIDROCARBUROS	116,304,500 208,100	15.29 0.03
3. DERECHOS DE MINERIA		

2.-Aportaciones federales: están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal pero, a diferencia de las participaciones tienen un destino específico como educación, salud, asistencia social, infraestructura y seguridad pública entre otros. Estos recursos conforman el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), y el Ramo 25 (Previsiones para Servicios personales para los Servicios de Educación Básica en el Distrito federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.)

El Ramo 33 fue creado en 1998 con la aprobación de la H. Cámara de Diputados. La distribución de sus recursos se efectúa mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo a la con la Ley de Coordinación Fiscal. Actualmente son siete los fondos que lo componen.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuyen en:
Fondo de Infraestructura Social Estatal
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:
Asistencia Social
Infraestructura Educativa
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para Erogaciones de:
Educación Tecnológica
Educación de Adultos
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal

Por lo que respecta a la obtención de recursos por la vía de los impuestos locales conviene hacer algunas observaciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1) Como puede observarse, la filosofía original del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se sustenta en la siguiente disyuntiva para las entidades federativas: adherirse al Sistema o no hacerlo. Si la entidad se adhiere, debe suspender diversos tributos locales y recibirá las participaciones federales. Si no lo hace, no recibirá las participaciones, podrá establecer diversos impuestos locales, pero el gobierno federal seguirá cobrando en su territorio los mismos impuestos que en los estados adheridos, lo que significa que la presión fiscal será mayor.

## 2) LA ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y LA TRIBUTACION LOCAL IMPLICA:

Al adherirse al Sistema de Coordinación, las entidades federativas:

I.- Acordaron derogar o suspender una serie de gravámenes estatales municipales, autolimitando su potestad tributaria, como en los impuestos cuya materia estaba gravada por el impuesto al valor agregado (IVA) y por el impuesto especial sobre producción y servicios (ESP). Con ello, la política física quedó en manos del gobierno federal y las entidades federativas deben aceptar el efecto (positivo o negativo) en sus ingresos que resulte de las reformas a la legislación impositiva nacional.

II.- Se incorporaron a un esquema de distribución de ingresos federales por medio de fondos de participaciones con base en un porcentaje de la recaudación federal total, y no con base en porcentajes de algún tributo específico.

III.- Inician un proceso de colaboración en el que el gobierno federal les dé las funciones específicas de carácter operativo de la administración de ingresos federales coordinados. Se establecen reglas de operación, incentivos y sanciones.

3) AHORA BIEN, LOS GRAVAMENES ESTATALES O MUNICIPALES QUE LAS ENTIDADES HAN DEROGADO SUSPENDIDO A TRAVES DE LOS AÑOS COMO RESULTADO DE LA ADHESION AL SISTEMA, SON DE ACUERDO A LOS SIGUIENTES ANEXOS:

### Anexo 1 al Convenio de Adhesión

Al adherirse los estados acordaron no establecer, mantener en vigor tributos que contraríen las disposiciones establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En este Anexo cada estado, de manera

particular, listó los impuestos estatales municipales que dejó en suspenso, señalando para cada caso una estimación de la recaudación de los mismos.

#### Anexo 2 al Convenio de Adhesión

La Secretaría de Hacienda incrementó el Fondo General de Participaciones con la participación que se otorgaba de acuerdo con la Ley del Impuesto al petróleo y sus derivados. Por tanto, este Anexo fue suscrito sólo por los estados petroleros.

#### Anexo 3 al Convenio de Adhesión

La Secretaría de Hacienda convocó a las entidades para que suspendiera el cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales adicionando el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones en la proporción que representó lo que dejaron de percibir las entidades por este concepto.

#### Anexo 4 al Convenio de adhesión (Anexo 3 para los estados no petroleros)

En apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, en 1980 las entidades acordaron la suspensión el no-establecimiento de gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de los productos siguientes:

I. Animales y vegetales.	III. Los siguientes productos:
II. Carne en estado natural; tortilla, masa harina y pan de maíz o trigo; leche natural y huevo; azúcar mascabada y piloncillo; y sal, agua no gaseosa ni compuesta.	- Aceite vegetal comestible, - Crema mantequilla, excepto oliva. queso fresco y derivados - Granos de elote en conserva. De la leche. - Café molido, con azúcar, - Puré de tomate soluble y tostado. - Manteca de origen - Chiles jalapeños, serranos, animal y vegetal. chipotles, habaneros y otros envasados. - Margarina. - Frutas en conserva.
	- Jamón cocido, longaniza Y chorizo. - Queso de puerco y salchichas. - Pulpa de pescado congelado Y empanizado. - Atún y sardina anchoveta en conserva. - Pastas alimenticias para sopa.

Además, las entidades adquirieron la obligación de retirar casetas (para cobros fiscales relacionados con los productos anteriores) de caminos, vías generales de comunicación u otra ubicación.

#### Anexo 5 al Convenio de adhesión (Anexo 4 para los estados no petroleros)

El anexo 4 incorporó las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado que establece, en su artículo 41, la obligación de las entidades de suspender derogar o no establecer impuestos locales municipales sobre las siguientes:

I. Actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado: enajenación de bienes, prestación de serios independientes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes o servicios, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos paradores de casas rodantes y de tiempo compartido.

II. Enajenación de bienes o prestación de servicio, cuando una u otra se exporten.

III. Los bienes que integran el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas.

IV. Intereses, títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos de su propiedad o enajenación.

V. El uso o goce temporal de casa habitación.

Se incluyen las reglas de asignación para los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable.

#### Anexo 6 al Convenio de Adhesión (Anexo 5 para los estados no petroleros)

Este Anexo, que entró en vigor en abril de 1992, sienta las bases para armonizar la tributación de los estados sobre espectáculos, originando que se adicionara la fracción VI al artículo 41 de la ley del IVA, que establece que las entidades suspenderán los impuestos locales sobre:

VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro, funciones de circo o cine que en conjunto superen un gravamen a nivel local de 8% sobre el ingreso total de dichas actividades, incluyendo cualquier gravamen adicional.

#### Anexo 7 al Convenio de Adhesión (Anexo 6 para los estados no petroleros)

Con el Anexo 6 se acuerda que los impuestos sobre la renta y al valor agregado que sean pagados por personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, no formarán parte del Fondo General de Participaciones.

#### Ley del Impuesto al Valor Agregado

Además de las disposiciones comentadas en los Anexos 4 y 5, de la ley del IVA establece las limitaciones en materia de energía eléctrica, señalando en su artículo 42 que las entidades no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales sobre:

1. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía

eléctrica.

II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III. Capitales invertidas en los fines de la fracción I.

IV. Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V. Dividendos, intereses o utilidades de las empresas anteriores.

Se exceptúa el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras, y la urbana, que pertenezca a las plantas productoras o importadoras así como los derechos de alumbrado público que cobren los municipios aun cuando para su determinación se utilice como base el consume de energía eléctrica.

En el artículo 41 de esta ley se establece que las entidades federativas tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan. Esta disposición tiene una finalidad precautoria, según se puede desprender de la exposición de motivos de la iniciativa de ley del IVA, para precisar que en el esquema actual ya no se participa sobre ingresos específicos sino en proporción a los ingresos federales, por lo que no sería válido establecer gravámenes adicionales sobre conceptos que integran la recaudación federal participable.

Para 1996, la reforma realizada al artículo 41 de la ley del IVA permite que las entidades federativas establezcan un impuesto local sobre la prestación de los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Del mismo modo, de acuerdo con esta reforma, será posible que las entidades establezcan, a partir de 1997, un impuesto local sobre automóviles nuevos.

#### Ley del Impuesto Especial sobre Producción y servicios

En esta ley federal también se señala (artículo 27) que los estados adheridos al Sistema Nacional de coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre los siguientes conceptos:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse impuesto especial sobre producción y servicios o sobre las contraprestaciones que deriven de los mismos ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación debe pagarse dicho impuesto.

II. Los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.

III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes de IEPS.

#### Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación fiscal no pueden mantener

en vigor impuestos locales o municipales sobre vehículos con menos de diez años de antigüedad de fabricación (Artículo 16 y fracción V del artículo 5, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos).

Sin embargo, a partir de 1997, la reforma al artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre tenencia o uso de Vehículo, permitirá que las entidades puedan establecer el impuesto sobre cualquier vehículo, sin importar su antigüedad. Por tanto, se convertirá en un impuesto concurrente, al existir tanto el gravamen federal como el local.

#### 4) PERO HOY EN DÍA LOS IMPUESTOS Y DERECHOS ESTATALES MAS COMUNMENTE ESTABLECIDOS SON:

##### Impuestos

- Sobre instrumentos públicos y operaciones.
- Sobre espectáculos y diversiones públicas.
- Sobre adquisición de bienes muebles no afectos al IVA.
- Sobre nóminas.
- Sobre honorarios no afectos al IVA.
- Sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.
- Sobre enajenación de vehículos de motor usados.
- Tenencia o uso de vehículos demás de 10 años.

##### Derechos

- Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Por servicios catastrales.
- Registro Civil.
- Certificaciones y legalizaciones.
- Por servicios administrativos que prestan las dependencias del gobierno del estado.

Nota: En el ámbito municipal los impuestos más comúnmente establecidos son: predial, traslación de dominio de bienes inmuebles fraccionamientos, división y lotificación, diversiones y espectáculos, rifas y sorteos.

#### 5) POR LO QUE TOCA A LA COORDINACION EN MATERIA DE DERECHOS:

Esta modalidad de coordinación fiscal opcional implica que los estados no mantengan en

vigor derechos estatales o municipales de los señalados en el artículo 10- A de la Ley de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público formula la declaratoria de coordinación, una vez que las entidades cumplen estos requisitos, publicándose la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación y en el de cada estado.

A la fecha, todas las entidades se han adherido a este esquema de coordinación. A cambio de ello participan en un fondo que se integra con 1% de la recaudación federal participable. Igualmente, participan de la totalidad de los recursos que integran el Fondo de Fomento Municipal. Esta modalidad de la coordinación fiscal se creó con el mismo propósito que la propia adhesión al Sistema, es decir para evitar la proliferación de cargos fiscales que afecten directamente a las actividades económicas locales y que puedan traducirse en incrementos de precios de los bienes y servicios producidos. Las entidades que establezcan, en su legislación, derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10-A originan una violación, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de estado y emitirá declaratoria que deja sin efectos la coordinación en derechos. El estado que se inconforme podrá recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

#### 6) LAS LIMITACIONES A LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES POR LA COORDINACION EN DERECHOS SON:

##### Derechos que no pueden cobrar

- Licencias, o anuencias previas a su otorgamiento, como las de funcionamiento de giros comerciales o industriales.
- En general concesiones, permisos o autorizaciones.
- Obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.
- Que resulten de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario.
- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos.
- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.
- Actos de inspección y vigilancia.

##### Derechos que si se permiten cobrar

- Licencias de construcción.
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expendición de placas y tarjetas de circulación.
- Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o sus municipios.
- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, con giros de enajenación o servicio de bebidas alcohólicas, que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- Licencias o permisos para colocación de anuncios y carteles o realización de publicidad, excepto la realizada por televisión, radio, periódicos y revistas.
- Registro Civil y de la propiedad y del comercio.
- Estacionamiento de vehículos, o uso de la vía



pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.  
Las certificaciones de documentos o su reposición.

### 2.3 Distribución de recursos a los Municipios

En materia de participaciones federales a los municipios, la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción IV inciso b), dispone "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."

Según lo previsto por 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.

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses.

**LAS PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A MUNICIPIOS SE PUEBEN RESUMIR EN:**

#### 1) DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES:

Cada estado debe participar a sus municipios al menos 20% del monto que le corresponde en el fondo General de Participaciones.  
Las legislaturas locales establecen, mediante reglas de carácter general la forma de distribuir estos recursos entre los municipios.

#### 2) DEL FONDO POR COORDINACION EN DERECHOS RESARCIMIENTO POR BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION PARTICIPACION EN EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS Y RESERVA DE CONTINGENCIA:

En cada uno de estos conceptos, los estados deben participar a sus municipios al menos 20% de los recursos que les corresponden (según se señaló en el capítulo anterior). A

excepción de la reserva de contingencia, donde los estados participarán a sus municipios al menos una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a los municipios entre el total de participaciones de la entidad. En cada caso, las legislaturas locales establecen mediante reglas de carácter general la forma de distribuir estos recursos entre los municipios.

### 3) EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

1% de la recaudación federal participable

El fondo se reparte entre las 32 entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal). En el caso de los estados, 100% del Fondo debe ser repartido entre sus municipios.

El fondo se distribuye entre las entidades para premiar el esfuerzo recaudatorio que se realiza en materia del impuesto predial y los derechos de agua, ya que se reparte de acuerdo a unos coeficientes que se modifican según el crecimiento en la recaudación de estas dos contribuciones.

En cada estado la legislatura local establece cómo se distribuye el fondo entre los municipios y puede ser con base en el criterio de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua o con base en cualquier otro. El fondo se distribuye entre todas las entidades federativas, pero si alguna de ellas llegara a descoordinarse en materia de derechos sólo participaría de 16.8% de dicho fondo.

### 4) LAS PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS FRONTERIZOS O CON LITORAL

0.136% de la recaudación federal participable

Esta participación es sólo para municipios con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten y tiene la finalidad de fortalecer la capacidad de estos municipios para crear la infraestructura de servicios públicos que anteriormente proporcionaban las juntas federales de mejoramiento cívico y material.

Las participaciones a estos municipios están supeditadas a que la entidad federativa celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de la introducción legal de mercancías extranjeras y que dichos convenios establezcan descuentos en las participaciones en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país (artículo 2-A, fracción I, de la ley de Coordinación Fiscal y anexo II del Convenio de Colaboración Administrativa). Cabe señalar que este condicionamiento fue incorporado en la ley de

Coordinación Fiscal en el año de 1995, ya que antes de dicho año la participación se recibía sin condiciones.

A partir de 1995, la ley de Coordinación Fiscal establece una mecánica de distribución de esta participación igual a la del fondo de Fomento Municipal, premiando el esfuerzo recaudatorio que realicen los municipios fronterizos y litorales en materia del impuesto predial y de los derechos de agua. Cabe señalar que a diferencia de las participaciones anteriores, esta participación pagada directamente por la Secretaría de Hacienda a los municipios que les corresponde, sin intervenir los estados.

5) EL 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo

Para municipios con frontera o litoral por donde se realice la salida del país del petróleo, se participará en la recaudación de este derecho de acuerdo con la información proporcionada por PEMEX y sus organismos subsidiarios.

6) PUENTES DE PEAJE

En los municipios en que existen puentes de peaje, administrados por caminos y puentes federales de ingresos, se suscriben convenios para la creación de fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad. El gobierno federal aporta a dichos fondos hasta 25% de los ingresos brutos obtenidos en el puente. Mientras que el estado o los municipios (o ambos) aportan 20% del monto aportado por la federación. Las aportaciones se destinan a obras de vialidad en aquellos municipios en que se encuentran los puentes, bien en cualquiera de los otros municipios de la entidad.

#### 2.4 Principios de la Distribución de recursos.

Dentro los principios básicos en la distribución de los ingresos podemos contar los siguientes:

1.-Libre Manejo y disponibilidad; Los recursos que se canalizan a las entidades no están condicionados ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a las Entidades ni a sus Municipios, por lo que son ellos los que determinan su manejo, aplicación y la determinación de las partidas que habrán de erogarse. La única condicionante es deviene de la obligación de la propia Entidad y del Municipio de Adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal así como suspender aquellos gravámenes que son contrarios a dicho Sistema. La excepción a éste

principio de distribución de recursos lo constituyen los fondos señalados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal los cuales sí deben de destinarse para los fines que fueron previstos.

2.- Periodicidad y Oportunidad; estos principios son muy importantes ya que implican que el retraso en el cumplimiento de la obligación de la Federación, genere intereses a favor de las entidades y de parte de éstas respecto con los municipios si no cumplen de la misma forma.

3.- Compensación; Significa que el flujo de recaudación que obtienen los Estados acreedores de la Federación en mayores porcentajes por los adeudos de participaciones lo retienen las Entidades. La Tesorería de la Federación, con la información rendida por el Estado de la recaudación ingresada genera la constancia de participaciones correspondientes entregando al Estado solo la diferencia que quede a su favor.

4.- "Fondo" no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder al pago de las cuotas correspondientes.

5.- Los cálculos para la distribución de los fondos se hacen considerando el total de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

6.- En el caso de que alguna de ellas abandonara el sistema el importe de las participaciones que le hubieran correspondido en cada fondo se deduciría del monto de ellos.

7.- Los recursos participables; son las percepciones totales anuales obtenidas por la federación por concepto de impuestos y si existe convenio por concepto de derechos.

8.- El mismo tratamiento respecto a los ingresos señalados en el punto anterior se aplica a sus accesorios vrg. multas y recargos.

9.- Las disminuciones en la recaudación federal por estímulos otorgados por la propia Federación, afecta exclusivamente la percepción neta de la Federación, y para los efectos de la composición de los fondos se consideran como impuestos pagados.

10.- La recaudación que se toma en cuenta no es la causada, ni la determinada o liquidada, sino la efectivamente pagada por el contribuyente.

11.- En el caso de gravámenes cubiertos en parcialidades, se consideran como devengados a medida que van siendo efectivamente pagados.

12.- Del monto de las percepciones federales se debe deducir el importe de las devoluciones y compensaciones de impuestos, toda vez que estas tienen el efecto de recaudación no obtenida.

13.- Para efectos del cómputo del porcentaje de la recaudación federal que constituye el núcleo de los fondos se toma en cuenta la cobranza total obtenida de todos los impuestos federales, así como los derechos de hidrocarburos y minería, realizada tanto por los órganos de recaudación federales como por las tesorerías estatales.

**LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE  
COORDINACION FISCAL.**

**CAPITULO III**

**LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA (LEY  
BARTLETT).**

- o Objeto de la Ley.
- o Sujetos Obligados.
- o Autoridad Intermedia entre la entidad federativa y sus Municipios.
- o Afectación a los Municipios.
- o Repercusión en sus ingresos.

## CAPITULO III

### LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA (LEY BARTLETT)

#### 3.1 Objeto de la Ley.

Para determinar el Objeto de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, es necesario remitirnos al texto de las Consideraciones de las Comisiones de la Legislatura de aquella entidad:

" El Nuevo Federalismo Mexicano contribuye a fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los Estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones y responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatales y los Municipios, con la finalidad de generar un mayor desarrollo político, económico regional administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de Gobierno.

El Nuevo Federalismo Mexicano reconoce que nuestra patria nunca podrá ser una Nación fuerte con Estados y Municipios débiles. El Federalismo debe servir de sustento al fortalecimiento de la autonomía de las Entidades Federativas y al fortalecimiento y Equidad Municipales, para lograr un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo de la nación que propicie una mayor y más comprometida participación social.

Por esta razón la presente Ley cuyo título acredita la amplitud y profundidad de su contenido: Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, dado que integra un conjunto armónico de disposiciones que sirven de fundamento a una eficaz y eficiente coordinación hacendaria y que concentra en un mismo ordenamiento jurídico, las normas que regulan los conceptos de ingreso, gasto, deuda pública, patrimonio y coordinación fiscal en materia administrativa.

Precisamente, la Ley que se propone, tiene como propósito hacer realidad el espíritu de la Ley de Coordinación Fiscal, y en particular al Fondo de la Infraestructura Social Municipal; en efecto, el artículo 35 de la citada ley establece la fórmula para distribuir los recursos a los Municipios debe enfatizar

el carácter redistributivo de los recursos hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Las comisiones dictaminadoras consideraron que la Ley tiene los siguientes objetivos:

Primero.- Proteger los programas sociales en rubros tales como el de agua potable, drenaje, alcantarillado, letrinas, electrificación rural, infraestructura básica en educación y salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural.

Segundo.- Asegurar que los recursos que regula esta Ley, sean aplicados en programas de amplia participación social.

Tercero.- Garantizar que ningún Municipio reciba menos recursos que el año fiscal inmediato anterior.

Cuarto.- Mantener y asegurar la ejecución de las obras públicas incluidas en los programas de desarrollo en todo el Estado.

Quinto.- Aumentar los recursos destinados a la seguridad pública en todos los municipios del Estado.

Sexto.- Aplicar estos recursos para combatir la marginación urbana y rural.

Séptimo.- Asegurar que el destino de los recursos establecidos en esta Ley, sea transparente.<sup>36</sup>

Pero para mayor claridad en cuanto a cuál es el objeto de esta Ley nos remitiremos al artículo 4º de la misma. Que a la letra señala:

"ARTÍCULO 4.- La presente Ley tiene por Objeto:

- I. Normar y definir conforme a las atribuciones constitucionales del H. Congreso del Estado, las bases de operación de carácter general y específico a que habrá de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el Estado a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización del gasto:

<sup>36</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de enero de 1998, pp.4 (segunda sección).



- II. Ejercer las facultades constitucionales del H. Congreso del Estado para consolidar un Federalismo garante de la soberanía estatal; respetuoso de la autonomía de los municipios; y para que, con justicia y equidad, se asignen recursos fiscales considerando los rezagos sociales y las disparidades regionales del estado.
- III. Consolidar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con los Municipios y las relaciones de estos entre sí, para establecer las bases de la coordinación de las funciones de ingreso, gasto, patrimonio y deuda, así como las de colaboración administrativa en materia hacendaria entre estos ámbitos de gobierno.
- IV. Procurar, con respeto a los órdenes de gobierno y sus competencias, la coordinación en materia de gasto, para garantizar que la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos se realice con base en criterios de oportunidad, equidad y eficiencia.
- V. Establecer los mecanismos que en materia de deuda pública debe realizar de manera coordinada el Estado y los Municipios, para que la contratación, reestructuración y pago de la deuda directa y contingente, se realice con base programas y lineamientos debidamente concertados entre ambos niveles de gobierno.
- VI. Definir las bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios estatal y municipal; y regular las acciones que en materia de deuda deban realizar el estado, los ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados.
- VII. Constituir los órganos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de esta ley así como de los convenios de coordinación y colaboración que se celebren;
- VIII. Propiciar una mayor coordinación entre el Estado y los Municipios en la administración de los ingresos que les correspondan para administrar los procesos de recaudación, vigilancia, control y evaluación de los ingresos y del gasto; y
- IX. Promover la participación social en los ámbitos estatal y municipal para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los

programas y proyectos públicos, de acuerdo a las normas establecidas en la ley de planeación para el desarrollo para el estado de Puebla."

### 3.2 Sujetos Obligados.

Como podemos observar en el punto anterior los sujetos a quien se dirige la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla son a los Municipios y Ayuntamientos de su circunscripción. Por lo que es preciso hacer una sinopsis de estas dos instancias.

En tal virtud, tenemos que el Municipio se caracteriza de conformidad con nuestra carta magna, en su artículo 115, de la siguiente forma:

- 1.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- 2.-El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estado de la Federación y de su organización política y administrativa.
- 3.-Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales. Y
- 4.-Cada municipio será administrador por un ayuntamiento de elección popular directa.

Por lo que se puede concluir que el municipio debe su existencia a la ley, es libre, y se encuentra en otro plano diferente al central o federal ya que no está sujeto a éste. Sin embargo, se ve regulado por los poderes que constituyen el gobierno de cada Estado, el que conserva la unidad interna del mismo en los términos que sus propias leyes establezcan.

El municipio al tener una personalidad moral requiere de órganos que lo representen, y estos se ven representados por el Ayuntamiento de cada municipio, con su respectivo Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.

Este Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante, con facultades consultivas y de decisión. El presidente Municipal es el órgano ejecutivo, por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

Derivado de lo anterior, se puede decir que el municipio tiene básicamente tres tipos o categorías de facultades, de tal manera que tiene facultades para la

administración de los intereses locales del Municipio para el manejo de la hacienda municipal y las que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.<sup>37</sup>

### **3.3 Autoridad intermedia entre la Entidad Federativa y sus Municipios.**

Para iniciar este punto es necesaria una breve semblanza histórica respecto al Municipio; para entender las figuras que posteriormente se combatieron en la controversia que terminó por declarar inconstitucional la Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla.

Desde el Constituyente de 1917, al elaborar el Artículo 115 Constitucional, surgieron con motivo de la Revolución Mexicana diversas ideas en cuanto a la forma de administración de la Hacienda Municipal. A este respecto, había en ese Congreso Constituyente dos posiciones:

La primera, que defendía la intervención del Ejecutivo Federal en materia de recaudación de impuestos, al argumentar que los Municipios tenían la obligación de sujetarse a las Leyes que dictaran las legislaturas locales, pues sostenía que los Municipios no eran entidades totalmente independientes y autónomas, toda vez que tenían que ver con el Estado en cuyo territorio se encontrara su asiento y demarcación.

La segunda, defendía la libertad municipal la autonomía del Ayuntamiento con el argumento de que el Municipio debería tener su hacienda propia, por que desde el momento que tuviese intervención del Estado o de la Federación o de ambos, aquél dejaría de subsistir.

De la anterior sobresale la gran preocupación que habría de dar a los Municipios mayor libertad para lograr así la autonomía municipal. De esta manera se buscaba que los Municipios fueran la primera célula de la organización democrática del país y el primer órgano de representación política del individuo dentro de la sociedad.

Después de varias sesiones, el Constituyente consagró la libertad municipal en el Artículo 115 de la Carta Magna, estableciéndose en la parte conducente, que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, administrando libremente su hacienda, la cual se formará de las

<sup>37</sup> GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Cuadragésima Edición, Ed. Porrúa Hermanos. México 1998, pág. 220-224

contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Igualmente, en relación con la autonomía municipal, el Constituyente de 1917 plasmó en la **fracción I del Artículo 115 constitucional, la prohibición expresa y terminante de la existencia de una autoridad intermedia entre los Municipios y los Gobiernos de los Estados**, para tratar de resolver así diversas situaciones, de hecho, que históricamente se había presentado, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los gobiernos de los Estados, diversas figuras o entidades que constituían factores reales de poder, que de facto eran reconocidas inclusive por los Gobernadores, toda vez que en algunos casos cumplían las órdenes de éstos.

Posteriormente, hubo una serie de reformas constitucionales referentes a la institución del Municipio.

Una de las más importantes y trascendentes es la efectuada en el año de 1982, por iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que, **en lo referente al patrimonio de los Municipios**, establecía lo siguiente:

- a). Elevar a rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que, en su caso, se les asignen, obligando a las legislaturas locales a establecer anualmente las bases correspondientes.
- b). Que los presupuestos de egresos de los Municipios deben ser aprobados sólo por los Ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles.
- c). Por último, se incluye la facultad para la celebración de convenios, considerada pertinente, a fin de homologar en el orden constitucional la celebración de convenios que hasta esa fecha se había efectuado entre la Federación y los Estados.

Dicha iniciativa fue aprobada por el órgano revisor de la Constitución General de la República a que alude el artículo 135 de la misma. El Decreto de Reformas Constitucionales correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

Así de lo anterior de manera general queda clara la tendencia de considerar al Municipio como una organización político-administrativa autónoma, que debe ser administrada por un Ayuntamiento de elección popular directa, no permitiéndose,

por mandato Constitucional que exista autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Igualmente, en lo referente a su patrimonio, se le otorga al Municipio la libre administración de su hacienda, facultad que es eminente y evidentemente irrenunciable y, por ello, indelegable en favor de los Gobiernos Estatales o, con mayor razón, a favor de cuáles autoridades intermedias de dichos Gobiernos o aún el Federal, pretendan crear o establecer.

Como consecuencia, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus fracciones I y IV, y sus correlativos de la Constitución del Estado de Puebla, que son los artículos 1, 2 y 102, en relación con los artículos 13, 50, fracción III, 51 y 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, establecen claramente lo siguiente:

No debe haber autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, administrando 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:

I). 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 algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

II). 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.

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

Pero lo que no contaban las Legislaturas Federales que apoyaban el desarrollo y autonomía del Municipio, es con situaciones que contemplaba la Ley para el Federalismo del estado de Puebla tales como:

"Municipios en Puebla, que no cuentan siquiera con infraestructura administrativa para la ejecución de acciones tendientes a la aplicación de los recursos.

La necesidad imperiosa de coordinación entre el Estado y los Municipios en la administración de los ingresos que les correspondieran, para armonizar los procesos de recaudación, vigilancia y evaluación de los ingresos y del gasto;

La necesidad de promover la participación social en los ámbitos estatal y municipal para la toma de decisiones en la definición y jerarquización de los programas y proyectos públicos "<sup>38</sup>

Para los fines antes mencionados se crean los llamados:

#### **Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademunes) y Juntas auxiliares**

Son instancias de planeación que de acuerdo a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla tienden a promover; la participación social en el ámbito municipal, para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los programas, proyectos y obras públicos que se realizan a nivel municipal, sin que tengan autoridad sobre el Ayuntamiento sino por el contrario, forman parte de la estructura administrativa de los Municipios con lo cual le darían congruencia con el artículo 25 y 26 de la Constitución Federal con base en la rectoría y plantación del desarrollo nacional que le confiere la Constitución al Estado comprendiendo dentro de éste a los tres niveles de gobierno.

Ahora bien, los COPLADEMUNES de acuerdo con la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se integrarán por:

1).- El Ayuntamiento del municipio; 2).- El total de Juntas Auxiliares de cada municipio; 3).- Los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obras del municipio; y 4).- Los representantes del órgano de planeación estatal.

Entre otros, se presentan como fundamento jurídico de estos organismos por parte del ejecutivo local del estado de Puebla los siguientes artículos: 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 103 y 111 de la Constitución Política del Estado de Puebla de los que se desprenden las siguientes consideraciones:

<sup>38</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de enero de 1998, pp.4 (segunda sección).

Que los ingresos municipales serán sólo los aprobados por el Congreso del Estado de Puebla.

Que corresponde a la legislación del Estado de Puebla, determinar el marco en que los municipios manejarán su patrimonio.

Que además de los rendimientos y contribuciones, los municipios contarán con otros ingresos que la legislatura del Estado establezca. Entre ellos, se enumera expresamente a las participaciones federales.

Que establecida por la Federación una fuente de ingresos municipales, a título de participaciones federales o de aportaciones federales, no podrá aplicarse como ingreso municipal sin la intervención de la legislatura del Estado de Puebla.

Que la relación financiera entre la Federación y los Municipios únicamente se establece a través de las autoridades estatales. Sobre este particular, cabe señalar que la Federación nunca entablará una relación directa con los municipios, ya que el sistema federal se traduce en la relación que establece la Federación con los Estados y éstos con sus municipios, según se advierte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular de lo dispuesto por su artículo 116, fracción VII.

Que el manejo de la hacienda municipal queda sujeto a las reglas de planeación que establezcan los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Que puede establecerse que la libre administración de la hacienda municipal no puede entenderse como una libertad absoluta e irrestricta, sino dentro del marco constitucional federal y estatal, y en congruencia con las facultades que ambas normas constitucionales otorgan al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo que toca a las Juntas Auxiliares, del análisis de la Constitución de Puebla y su Ley Orgánica Municipal, resulta claro que la competencia que ejercen para la atención específica de los servicios públicos, surge a partir de su integración en la administración pública municipal.

Las Juntas Auxiliares, que como ya se ha expuesto constituyen órganos desconcentrados de la propia administración pública municipal, cuyo fundamento deriva de los artículos; 106 de la Constitución Política del Estado de Puebla 16,67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

### 3.4 Afectación a los Municipios.

La afectación a los Municipios se resumiría de la siguiente manera:

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal así como los actos de las Juntas Auxiliares, tendientes a la "administración, distribución, ejecución, ejercicio y "fiscalización de las participaciones y aportaciones federales, son actos que de acuerdo a la Constitución le corresponden al Municipio Libre. Y en el caso que nos ocupa dichas funciones que la Ley Para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, pretende atribuir inconstitucionalmente a las autoridades denominadas Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES), y en las Juntas Auxiliares, en tanto que la Ley Fundamental y Suprema de toda la Unión atribuye incuestionablemente las mismas funciones a otras autoridades legítimamente establecidas, entre ellas a las autoridades Municipales.

Así mismo el titular del Ejecutivo del Estado de Puebla envió al Congreso Local la iniciativa de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Patrimonio Estatal y Municipal, para su estudio y dictamen. Las Comisiones Unidas mencionadas sometieron al H. Congreso del Estado de Puebla el dictamen correspondiente con minuta de ley, la cual fue aprobada por mayoría con fecha 27 de enero de 1998. La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla así aprobada, fue turnada al Ejecutivo del Estado para los efectos constitucionales de su promulgación y publicación, habiendo sido publicada en el periódico oficial del Estado de Puebla, número 12, Segunda Sección, el 28 de enero de 1998, para entrar en vigor el día de su publicación, atento a lo dispuesto en su Artículo Primero Transitorio. Mediante esta ley se les causó perjuicio y afectación a los Municipios por la creación de los órganos que tienen el carácter de autoridades intermedias prohibidas por la Constitución, como son los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, razón por la cual a través de la Controversia Constitucional, se impugnó no solamente la ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla en sí misma, sino también todos los actos que son o fueran consecuencia directa e inmediata de su aplicación:

1) La integración y la atribución de funciones de los Comités ya referidos:



2) La participación en los actos relacionados con el ejercicio de las funciones de las Juntas Auxiliares,

3) Así como la expedición de verdaderas normas de observancia general, inconstitucionalmente delegada por el Poder Legislativo local al Gobernador del Estado, como el pretendido "Manual Único de Operación para el Federalismo Hacendario".

"Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, administrando 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, 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 algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. 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. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

Expuesto lo anterior, podría existir una violación a lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 Constitucional, y por lo tanto afectación al Municipio porque; en diversos preceptos de la Ley para el federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se crean autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

El artículo 115 Constitucional, fracción I, primer párrafo, establece, en la parte conducente, que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

En el mismo sentido, se hallan los siguientes preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla Artículo 1, establece que el Estado de Puebla es una entidad jurídica y política, organizada conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor. Artículo 2, que señala que el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Artículo 102, que dispone

en su primer párrafo, en congruencia con lo anterior, que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..., sin que haya ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. De manera correcta, lo anterior también es reconfirmado por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en cuyo Artículo 13 igualmente se establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..., y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. Ahora bien, la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, contravienen de modo flagrante al texto constitucional, por que establece: en todos sus preceptos dichas autoridades intermedias, como son los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, transgreden la disposición constitucional que se refiere a las autoridades o entidades, sobrepuestas al Municipio.

### **3.5 REPERCUSSION EN SUS INGRESOS.**

El problema medular de la situación de las autoridades intermedias señaladas; radica en que estas pretenden la administración de los recursos que le son propios a las autoridades Municipales y que constituyen parte fundamental de su patrimonio y hacienda.

Pues a través de tales autoridades intermedias se condiciona la actuación de los Municipios en cuanto al libre manejo de su patrimonio y la genuina administración de su hacienda. Esto es así, toda vez que en la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se otorgan a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal facultades para planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones por realizar, para atender las demandas de la población, así como para aprobar los programas de obras de acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Sin embargo, tales facultades no son de mera coordinación y de apoyo a la Administración Pública Municipal, sino poderes unilaterales de decisión y de ejecución, que las coloca por encima de los Gobiernos Municipales, con supremacía y supraordenación frente a las actividades y atribuciones que la Constitución y la ley les confieren a los Municipios, en detrimento y en perjuicio de su libertad y autonomía.

Igualmente, hay repercusión en sus ingresos por ser consecuencia directa e inmediata de lo anterior lo que establece el artículo 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, pues dispone que en caso de que los Ayuntamientos no ministren los recursos correspondientes a sus Juntas Auxiliares, el Gobierno del Estado los liquidará directamente. Finalmente, conviene resaltar que a través de la Fracción VII del artículo 4 de la ley señalada, se está obligando a los Municipios a integrarse a los órganos hacendarios, concretamente a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Ello constituye una afectación en sus ingresos, puesto que el Municipio tiene la autonomía plena en sus funciones y en el manejo de su hacienda. Por tanto, no puede ser obligado a formar parte de un órgano intermedio, superior al Municipio, que disponga de sus recursos fiscales.

Hay afectación a los ingresos por lo que respecta a lo dispuesto por la fracción II y por el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional. Debido a que la aplicación de diversos preceptos de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, impiden que los municipios administren libremente, a través de los ayuntamientos legítimamente electos las participaciones y aportaciones federales que la federación les cubre, y que son parte de la hacienda municipal.

El artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso b), establece que 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 en su favor, y en todo caso de las participaciones y aportaciones 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, y de conformidad con lo establecido por las recientes modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, que en su nuevo Capítulo V, referente a las aportaciones federales a los Municipios, establece dos nuevos fondos en el artículo 25 de dicha ley.

En forma congruente con lo antes señalado, es conveniente citar los siguientes preceptos de la Ley Orgánica Municipal Artículo 50, fracción III, que establece que la hacienda municipal se formará con: Las participaciones federales. Artículo 51, que dispone que los Ayuntamientos manejarán conforme a la ley el patrimonio del Municipio. Artículo 52, que establece que los Ayuntamientos administrarán eficaz y libremente la Hacienda Municipal.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL.- Comunicados de prensa. Comunicado número 98. México, Distrito Federal a 6 de marzo de 1998.

El Artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, señala la forma en que se distribuirán los fondos municipales, a saber:

- X. Gastos de Educación Pública.
- XI. Policía y Tránsito;
- XII. Alimentación de presos y sostenimiento de hospitales;
- XIII. Gastos de conservación de edificio y obras municipales;
- XIV. Servicios Públicos;
- XV. Obras de utilidad general para el Municipio, como caminos, redes telefónicas, puentes, etc.;
- XVI. Gastos para el fomento de la Agricultura, Comercio e Industria;
- XVII. Sueldos de los funcionarios y empleados del Ayuntamiento conforme lo dispongan los presupuestos respectivos.

Por su parte, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla dispone en sus artículos 1 y 46 lo siguiente: "Artículo 1.- La Hacienda Pública para atender los gastos de los Municipios del Estado de Puebla, percibirá en cada ejercicio las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales; ingresos extraordinarios y en su caso, las donaciones herencias, legados y reintegros que se hicieren en su favor."Artículo 46.- Las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, en ingresos federales, se ingresarán con arreglo a las disposiciones y cuotas de las Leyes que lo establecen y, en su caso, la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal y Federal.

Igualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, en el último párrafo de su Artículo 8 y en su Artículo 19, dispone lo siguiente: Artículo 8 (último párrafo) Las erogaciones que se ejerzan a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deberán aplicarse conforme a lo dispuesto por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y este Decreto... Artículo 19.- Este precepto básicamente establece la manera en que se distribuirán las erogaciones previstas para el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en el año de 1998, como sigue:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;  
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, tanto Estatal como Municipal;

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y

Fondo de Aportaciones Múltiples.

Se hace la aclaración que éstos Fondos del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003 ya se han modificado para quedar de la siguiente manera:

I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

V.- Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los anteriores preceptos deben entenderse relacionados con los siguientes artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, según la misma fue reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1997, cuyos artículos forman parte del Capítulo V de esta ley denominado De los Fondos de Aportaciones Federales. Artículo 25.- Dispone que, con independencia de lo establecido en los Capítulos del I al IV de la propia ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y Distrito Federal en la recaudación federal participable, los mismos fondos ya mencionados, es decir, el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el de Aportaciones para los Servicios de Salud, el de Aportaciones para la Infraestructura Social, el de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y el de Aportaciones Múltiples, se constituirán en beneficio de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios con cargo a recursos de la Federación. Artículo 34. Establece la fórmula y los procedimientos conforme a los cuales el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema. Artículo 35.- Establece la fórmula conforme a la cual los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, considerando los criterios de magnitud de los Municipios y la profundidad de su pobreza extrema. También se

establece que si de la información disponible no es posible aplicar la fórmula señalada, referida en el Artículo 34 de la misma ley, se utilizarán las cuatro variables que ahí se precisan, a saber:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer o escribir respecto de la población del Estado en igual situación.
- c) Población municipal que habite viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

El artículo 36 establece el monto conforme al cual se determinará anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, así mismo el artículo 37 prevé los fines a los que se destinarán las aportaciones federales que reciban los Municipios, a través de los Estados y el Distrito Federal, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, precisando que dentro de los fines mencionados, debe darse prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras del Municipio y a la atención de las necesidades de seguridad pública de sus habitantes.

El artículo 38 señala que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, en el entendido de que dichas entidades, a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, conforme al mismo criterio.

Como podemos observar con la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, los procedimientos para la distribución de los recursos municipales no se realizarían de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se verían seriamente afectados o por lo menos supeditados a las decisiones de estos nuevos organismos creados por la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Lo antes mencionado, fue la causa directa de dos Controversias Constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, la primera promovida por los siguientes municipios: Puebla, Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matias Tlalancaleca,

Tehuacán, Santiago Michuatlán y San Pedro Cholula. Y la segunda promovida por: Aljojuca, Nealtican y Altepexi. Controversia que será analizada en el capítulo cuarto de este trabajo.

# LA LEY BARTLETT EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

## CAPITULO IV

### EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA LEY BARTLÉTT.

- o Impugnación de la Ley Bartlett.
- o Planteamiento.
- o Posiciones del Ejecutivo y Congreso Locales.
- o Resolución Final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA



## CAPITULO IV

### EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO DE LA LEY BARTLETT.

#### 4.1 Impugnación de la Ley Bartlett.

El objeto de esta tesis es el estudio de la constitucionalidad de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, cuya iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Patrimonio Estatal y Municipal, del Congreso Constitucional del Estado, para su estudio y dictamen, a iniciativa del entonces Gobernador del Estado Manuel Bartlett Díaz.

Finalmente, dicha iniciativa de ley, dio lugar a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, la cual fue aprobada por mayoría de votos del Congreso Constitucional del Estado de Puebla, el día 27 de enero de 1998. Promulgada y publicada en el Periódico Oficial de Estado el día 28 de enero de 1998, entró en vigor, el mismo día de su publicación.

Una vez en vigor en dos fechas distintas, diversos municipios del Estado de Puebla impugnaron la Ley para el Federalismo Hacendario de esa entidad.

En primer término, doce municipios presentaron una demanda de controversia constitucional: Puebla, Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacán, Santiago Miahuatlán y San Pedro Cholula. Esta demanda fue admitida por el Ministro instructor Sergio Salvador Aguirre Anguiano el 25 de febrero de 1998, correspondiéndole el número 4/98.

En segundo término, lo hicieron tres municipios: Aljojuca, Nealtican y Altepexi, cuya demanda fue admitida por el Ministro instructor Guillermo I. Ortiz Mayagoitia el día 27 de febrero del mismo 1998, correspondiéndole el número 6/98.

En ambos casos, los municipios reclamaron actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, consistentes en la aprobación, promulgación,

publicación y aplicación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

De esta Ley se impugnó todo su sentido general y, específicamente, las disposiciones contenidas en los artículos 4 fracciones VII y IX, 8, tercer párrafo, 13 Al 22, 24, fracciones III y V, 30, 35 y 36, 42, al 44, 47 al 50, 53 al 57, 73 al 76, 81 al 84 y 95 al 98; es decir, un total de cuarenta artículos.

Así tenemos que en términos generales, se impugnó la creación, organización y funcionamiento de los llamados **Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal**, así como los actos de las **Juntas Auxiliares** y los actos tendientes a la administración, distribución, ejecución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones federales que correspondían a los municipios actores.

Los municipios actores solicitaron que, dentro de la tramitación del juicio, se les concediera la suspensión de la ley reclamada, para el efecto de que no se realizara o ejecutara acto alguno tendiente en forma directa o indirecta, a aplicar la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Conforme al artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tratándose de las controversias constitucionales, corresponde a cada Ministro instructor resolver sobre la suspensión solicitada en uso de las facultades que les asisten conforme a dicho precepto legal.

En este sentido, el primero resolvió conceder la suspensión solicitada mientras que el segundo la negó. Lo anterior, pone de manifiesto la independencia de criterios que prevalece entre los **Ministros** de nuestro **Máximo Tribunal**.

Con relación a la controversia constitucional 4/98, el Ministro instructor Sergio Salvador Aguirre Anguiano resolvió conceder la suspensión solicitada únicamente a los doce municipios promoventes de esa controversia constitucional. En su resolución, el Ministro Aguirre Anguiano señaló que, aún cuando el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional dispone que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales no es procedente la suspensión, en este caso sí procede concederla para conservar no sólo la materia de la presente controversia sino también la autonomía municipal. Debe reiterarse que la suspensión únicamente tuvo efectos respecto de los doce municipios involucrados en la controversia 4/98 y en relación con aquellos actos que, en aplicación de la ley reclamada, se traducían en que los **Comités de**

Planeación para el Desarrollo Municipal y Juntas Auxiliares administraran y determinarían el destino de los recursos propios de los municipios actores, así como aquellos actos que se tradujeron en que el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla retuviera los recursos de los municipios para destinarlos a los organismos antes mencionados.

Como consecuencia de lo anterior, el mandatario estatal, por sí o por sus subordinados, y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Juntas Auxiliares se deberían abstener de iniciar y continuar cualquier procedimiento que pretenda a aplicar las normas impugnadas.

Con relación a la controversia 6/98 el Ministro instructor Guillermo I. Ortiz Mayagoitia resolvió no conceder la suspensión solicitada por los tres municipios actores en ese expediente, en virtud de que los municipios actores pretendían, en síntesis, evitar que se desplegaran, durante el trámite de la controversia constitucional, actos fundados en la ley reclamada, lo cual se encuentra expresamente prohibido en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional que establece que la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, destacándose a mayor abundamiento, que los efectos de la ley se traducirían, precisamente, en su aplicación, por lo que, de concederse la suspensión, se estaría contraviniendo el artículo mencionado.

Así tenemos que derivado de dicha iniciativa, aprobación, promulgación y finalmente publicación y entrada en vigor de la Ley para el Federalismo del Estado de Puebla, derivaron dos controversias constitucionales, la 4/98 y la 6/98, en las que se impugnó lo siguiente:

- La Norma General: **LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA**, aprobada el 27 de enero de 1998, y promulgada y publicada en el periódico Oficial del Estado el día 28 de enero de 1998, la cual entró en vigor el mismo día de su publicación.
- El sentido general de su contenido, y en específico las disposiciones de aplicación general contenidas en los siguientes artículos: 4 fracciones VII y IX, 8 tercer párrafo, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, fracciones III y V, 30, 35, 36, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 73, 74, 76, 81, 82, 83, 84, 95, 96, 97 y 98.
- Por carecer de validez constitucional, todos los actos que son o lleguen a ser consecuencia de la aplicación concreta de los preceptos antes mencionados de

la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, sobre todo por lo que hace a la creación, organización y funcionamiento de los llamados **Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal** y demás grupos supuestamente organización de los diversos sectores que prevé dicha ley, así como las **Juntas Auxiliares**, en los actos tendientes al ejercicio de las atribuciones y funciones que la ley que se combate otorga dichas autoridades intermedias que pretende establecer.

- Todos los actos que son o lleguen a ser consecuencia de la aplicación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Sin embargo, es necesario partir de los argumentos por medio de los cuales fue defendida la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. Así tenemos los argumentos utilizados por el entonces Gobernador del Estado de Puebla, así como por el Congreso del Estado de Puebla en contra de los conceptos de violación que esgrimieron los municipios actores en las citadas controversias constitucionales.

#### 4.2 Planteamiento.

Antes de poder entrar a un estudio concreto es necesario hacer una explicación de lo que prevé el artículo 115 constitucional respecto al **régimen de libre administración hacendaria**, a efecto de estar en posibilidad de determinar si las disposiciones impugnadas contravenían o no dicha disposición fundamental.

Del artículo 115, fracciones II, primer párrafo y IV, de la Constitución Federal destacan los siguientes contenidos:

- a) Los Municipios manejaran su patrimonio conforme a la ley y administrarán libremente su hacienda.
- b) La forma en que se integra la citada hacienda municipal.
- c) Los casos en que las leyes federales no pueden establecer contribuciones sobre los conceptos que correspondan a los municipios; y a la prohibición para que las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones.
- d) La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de impuestos de los ayuntamientos y para revisar sus cuentas públicas, y la facultad de los ayuntamientos para probar sus presupuestos de egresos.

Para explicar la disposición constitucional referida es necesario definir: lo que es el municipio, la hacienda municipal, y lo que debe entenderse por régimen de libre administración hacendaria, así como el hecho de que si toda la hacienda municipal o sólo parte de ésta se sujeta a dicho régimen de libre administración hacendaria.

- El Municipio

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes de la Federación, es decir los Estados adoptarán como base de su organización política y administrativa, al Municipio; al frente del cual habrá un Ayuntamiento electo mediante sufragio universal.<sup>40</sup>

Así de conformidad con el artículo 115 de nuestra Carta Magna, en su fracción primera señala que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no hay autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

El principal órgano del Municipio es el Ayuntamiento, ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace la Constitución de la República. El Ayuntamiento no depende jerárquicamente del Gobernador ni de ningún funcionario federal.<sup>41</sup>

La disposición constitucional tiene su origen en la situación anterior a 1917, en que hubo funcionarios con diversas denominaciones que controlaban determinado número de municipios, lo que generaba los llamados cacicazgos. Por lo que el Constituyente consideró necesario establecer la prohibición de que exista autoridad alguna entre el Ayuntamiento y el Gobernador.

Del texto actual se desprende que no haya una relación jerárquica entre Ayuntamiento y Gobernador, sino que la comunicación de ambos ha de ser directa, sin intermediarios, como titulares que son de entes autónomos.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Editorial Harta, Ed. 1997. Pág. 159.

<sup>41</sup> cfr. OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal, 4ª Edición. Porrúa, México, 1985.

<sup>42</sup> cfr. PALAVICINI, Felix F., Historia de la Constitución de 191, Tomo II, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México 1980

Cabe precisar que el gobierno Municipal se deposita, según se dijo, en el Ayuntamiento, encabezado por el Presidente Municipal, como órgano ejecutivo, además pueden existir jueces de paz con jurisdicción en el propio Municipio y finalmente en términos generales la función legislativa está a cargo del Congreso Estatal, ya que su autonomía no implica que pueda legislar.<sup>43</sup>

Con relación a lo anterior, cabe precisar que el municipio carece de órgano legislativo propio, es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal. Como excepción a este principio tenemos dos casos: lo que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones en materia de desarrollo, órgano que habrá de emitir los ayuntamientos a través de reglamentos y bandos; aunque hay que apuntar que no siempre se les reconoce en la doctrina la calidad de Ley.<sup>44</sup>

- La Hacienda Municipal.

La hacienda municipal está comprendida dentro de lo que es la hacienda pública, la que se ha definido de la siguiente manera:

HACIENDA PUBLICA. " Es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo." <sup>45</sup>  
"...que se integra de cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias" <sup>46</sup>

Resumiendo, la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios.

Por otra parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales a efecto de fortalecer la autonomía

<sup>43</sup> cfr. RENDON-HUERTA BARRERA, Teresa, Derecho Municipal, Porrúa, México 1985.

<sup>44</sup> cfr. BOEHMDE LAMEIRAS, Brigitte, El Municipio en México. El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1987.

<sup>45</sup> Diccionario de Derecho Fiscal. Tomo I Hugo Carrasco Irtarte. Editorial Oxford. Primera Edición, México 1998. Voz HACIENDA PUBLICA.

<sup>46</sup> Diccionario Jurídico Harla. Derecho Constitucional. Elisar Arteaga Nava. Editorial Harla. México 1995.

y auto suficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que atendiendo a sus necesidades y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando al efecto que 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; 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; y, c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Concluyendo a manera de síntesis: la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional, son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

Por otra parte, partiendo del concepto de invalidez que interpreto la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla con relación al alcance del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV con relación a la libre administración hacendaria, es necesario el análisis de lo que son las Participaciones Federales y las Aportaciones Federales así como de sus diferencias.

- Participaciones Federales.

Estos recursos tienen su razón de ser en virtud de que en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes en virtud de una facultad concurrente por lo que el legislador ideó la celebración de convenios de Coordinación Fiscal por virtud de los cuales los estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes Federales, podrán beneficiarse de un fondo General de

Participaciones formando con el 20% de la recaudación federal total que se incrementará con el por ciento que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso.

La distribución de estos recursos se regula en el Presupuesto de egresos de la federación que considera las participaciones federales en el ramo 00028 y en la Ley de Coordinación Fiscal.

- **Aportaciones Federales.**

Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la federación, es decir se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los estados y municipios. Los cuales son creados para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas.

Este apoyo de la federación a los estados y Municipios es independiente a los recursos que éstos reciben vía participaciones federales.

- **Diferencia entre participaciones y Aportaciones Federales.**

Acerca de lo que son las participaciones y aportaciones federales se puede concluir dentro del marco conceptual, así como sus diferencias propias lo siguiente:

- a) Las participaciones Federales que forman parte de las haciendas municipales en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, están previstas en el ramo 0028 del Presupuesto de Egresos Federal y están regulados en los capítulos primero al cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal.
- b) Las citadas participaciones federales integran las haciendas municipales, y por ende podrán ser administradas libremente una vez que las legislaturas locales mediante disposiciones generales determinan las bases, montos y plazos para ello.
- c) La finalidad de los recursos del ramo 0033, es decir aportaciones federales, es el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales mediante la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas.
- d) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal se crearon para complementar las participaciones federales (ramo 0028) que reciben los Estados y Municipios bajo un esquema totalmente diferente.



- e) Las aportaciones federales previstas en el ramo 0033 del Presupuesto de Egresos de la Federación están regulados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.
- f) Conforme a los artículos 35, párrafo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal, el Ejecutivo Federal celebra con los Ejecutivos Estatales por conducto de los municipios de los estados asuman la ejecución y operación de obras y servicios públicos que acorde con las disposiciones el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal se debe realizar en la Ejecución de los recursos federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 0033.
- g) Toda vez que el objeto de los citados convenios es la asunción por parte de los estados por conducto de los municipios de la ejecución de recursos federales, los citados convenios se celebran con los ejecutivos locales sin que en modo alguno participen los Congresos Locales en su determinación por no referirse a Ingresos locales.
- h) El Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal del ramo 0033 del Presupuesto de Egresos Federal en términos del artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal y 31, fracciones XXIII y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son distribuidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y estos a los Municipios en los términos precisados por la Ley de Coordinación Fiscal por tratarse de recursos federales.

Precisado todo lo anterior y considerando que las participaciones federales sí forman parte del régimen de libre administración hacendaria, y no así las aportaciones federales, procede ahora entrar al estudio de los agravios que nos interesan sólo en lo referente a la libre administración hacendaria y a autoridades a efecto de determinar si se contravenía dicho régimen tutelado por el artículo 115, fracciones II y IV, inciso b) de la Constitución Federal.

Con respecto a la libre administración hacendaria cabe precisar que en lo referente a las participaciones y aportaciones federales, sí bien es cierto que ambos conceptos constituyen recursos e ingresan a la Hacienda Municipal, solo respecto a las participaciones federales están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal; por su parte las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Novena Época Instancia. Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Febrero del 2000 Tesis: P.J./92000 Págs: 514 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

El citado dispositivo fundamental en su fracción I establece:

**"ARTICULO 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.

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

Derivado de la disposición Constitucional transcrita se advierte que cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna Autoridad Intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Conforme al primer párrafo del artículo 115 Constitucional:

- a) Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento.
- b) Los Ayuntamientos serán de elección popular directa.
- c) No habrá autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el gobierno del Estado.

Como se observa del primer párrafo de la disposición Constitucional, en éste se instituye al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; por otra parte establece que dicha institución se sustentará en las bases que se fijan en las diferentes fracciones del propio precepto fundamental.

Ahora bien, en términos de la fracción I del referido artículo 115 claramente se advierte que señala en ese ámbito político y administrativo dos cuestiones específicas: que la elección de los ayuntamientos debe ser popular y directa y que la administración de los municipios corresponde a los ayuntamientos.

Sin embargo, también la fracción I de mérito se refiere a que no debe haber autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del Estado.

Al respecto, la corte determinó que a la luz del numeral constitucional antes citado el gobierno aludido se refiere al poder ejecutivo del Estado lo que interpreto de conformidad con la tesis jurisprudencial número 11/2000 del Tribunal Pleno, que dice:

**AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA VOZ GOBIERNO DEL ESTADO; UTILIZADA EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. El término Gobierno del Estado; no está limitado al poder ejecutivo de la entidad federativa, pues dadas las competencias actuales de los diferentes poderes de los estados y que antes podían incidir en el jefe político o prefecto (antecedente de la autoridad intermedia ahora prohibida), y como la terminología utilizada por la disposición constitucional se hace en forma genérica y o referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, debe entenderse que dicha expresión comprende tanto al Poder Ejecutivo, como a los otros poderes estatales, frente a los cuales, eventualmente, también podría darse una autoridad intermedia con relación a los Ayuntamientos. Preciado lo anterior, se pasa al análisis del caso concreto a la luz de las tres posturas que dan una distinta interpretación de lo que debe entenderse por autoridad intermedia en la inteligencia de que tal análisis versará respecto de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y de las Juntas auxiliares que prevé la Ley impugnada.<sup>48</sup>

#### **POSTURAS ADOPTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO DE LOS COMITÉS DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL Y DE LAS JUNTAS AUXILIARES.**

Para mejor comprender la resolución de la corte, primeramente fue necesario definir el campo de acción de la figura jurídica de Controversia Constitucional, posteriormente, y ya relacionado al caso concreto de autoridades intermedias respecto a la ley para el Federalismo hacendario de Puebla, fue necesario definir la libre administración hacendaria, así como los elementos de los que se integran y las características de cada uno de ellos.

De tal forma y derivado de lo anterior, los diversos municipios actores del Estado de Puebla, dentro de los agravios que presentaron ante nuestro más alto tribunal, en contra de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y sobre todo con relación a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y de las

<sup>48</sup> Novena Época Instancia: Pleno fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: XI, Febrero de 2000 tesis: P/J 11/2000 Páginas: 510 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Juntas auxiliares, así como de órganos creados para el funcionamiento de los anteriores resulta evidente que fue de manera general, sin tomar en consideración las características propias de cada uno de ellos.

Como consecuencia de ello, es que fue necesario distinguir las diferencias, naturaleza jurídica y destinos que existen entre lo que son las aportaciones federales y las participaciones federales.

Aunado a lo anterior tenemos que ambos conceptos constituyen recursos que ingresan a la hacienda municipal, sin embargo, resulta que las participaciones federales están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendario de los municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.<sup>49</sup>

Cabe precisar que de conformidad con el artículo 115, fracción I constitucional, no habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el gobierno del Estado, sin embargo, esta aseveración sólo es respecto a lo que comprende la hacienda municipal dentro del régimen de libre administración hacendaria, es decir, sólo es respecto a las participaciones federales.

Por otra parte, nuestro más alto tribunal se concretó al estudio de tres posturas que dan una distinta interpretación de lo que se debe entender por autoridad intermedia relacionado al caso concreto de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. Así tenemos que con respecto de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y de las Juntas Auxiliares que prevé la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que es el objeto de estudio de esta tesis profesional.

- **POSTURAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

A continuación me refiero en síntesis, a las tres posturas sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Considerando Octavo de la Resolución dictada el diez de febrero de dos mil a la Controversia Constitucional número 4/98, las cuales sirvieron de base para resolver la Controversia Constitucional 6/98 en el mismo sentido.

<sup>49</sup> Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XI, Febrero de 2000 Tesis: P/J 9/2000 Páginas: 514 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Primera.- Respecto a que la prohibición de autoridad intermedia se refiere a que, fuera del gobierno estatal y el municipal, no debe existir una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos.

Segunda.- Interpretación en el sentido de que autoridad intermedia es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales invadiendo la esfera competencia del Ayuntamiento.

Tercera.- Son autoridades intermedias las que impiden la comunicación directa entre el Municipio y el gobierno del Estado."

De estas tres posturas concretamente, básicamente la Corte realizó un extracto de tres formas de apreciar a los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y a las Justas Auxiliares.

Sin embargo, aun cuando los Municipios se pronunciaron por la inconstitucionalidad los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, así como de las Juntas Auxiliares, la Corte solo consideró inconstitucional a la primera de ellas.

Así tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esencialmente se refirió en cuanto los citados Comités, de la siguiente manera:

#### COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

##### Primera postura

- "Su integración esta dada de tal manera que no puede calificarse como parte del gobierno del Estado o del Municipio.
- Se integran por el Ayuntamiento del Municipio, por el total de juntas auxiliares de cada municipio, por los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obra del municipio, y por los representantes del Órgano de Planeación estatal, por lo que se forman tanto de autoridades estatales como municipales.
- Al estar integrado por representantes municipales como estatales, da lugar a que no esté determinada la naturaleza municipal o estatal y por lo mismo no existe disposición expresa que lo considere orgánicamente en uno u otro.

##### Segunda postura

- De conformidad con el artículo 13 de la Ley Impugnada, resulta que los Comités constituyen instancias de participación social, encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.
- Sin embargo el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- Por lo anterior, resulta evidente que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se constituyen en autoridades intermedias, ya que se les dota de facultades tales que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos, que son la máxima autoridad administrativa de los Municipios, ya que son ellos los que deberían planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.
- Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal deben de limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores públicos, sociales y privados concurren en el desarrollo social de los municipios.

### Tercera postura

- Se les dota de facultades que implican el sometimiento del Ayuntamiento y de sus Juntas Auxiliares, por lo que para que los Municipios puedan desarrollar sus funciones y percibir los recursos que les corresponden para tal efecto debe ser autorizado por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal los planes, programas y jerarquización de obras y acciones.
- Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal constituyen autoridad intermedia, en la medida que interrumpen la comunicación directa que debe existir entre el gobierno del Estado y los Municipios, ya que sin la intervención de aquellos, como ente de enlace entre el Estado y el Municipio, estarían impedidos para coordinarse con el primero, para llevar a cabo las atribuciones que en materia común tienen ambos niveles de gobierno."

## Juntas Auxiliares

### Primera postura:

- Las Juntas Auxiliares no pueden catalogarse como autoridades intermedias, toda vez que estas Juntas si se encuentran consideradas orgánicamente dentro de los Municipios.
- Se encuentran contempladas dentro de los artículos 16 y 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

### Segunda postura:

- Los Municipios se dividen, para su administración interior, en pueblos y otros, y que para el gobierno de éstos se integran las Juntas Auxiliares.
- Sus facultades no transgreden las de los Ayuntamientos como órganos superiores de administración de los Municipios; a los que deben sujetarse las propias Juntas.
- Por lo que las Juntas Auxiliares no afectan la esfera de competencia de los Ayuntamientos.

### Tercera postura:

- No constituyen autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Municipios, ya que no interfieren en forma alguna en la comunicación directa que deben tener ambos niveles de gobierno.
- En todos los casos las Juntas deben sujetarse a los lineamientos que establezcan los Ayuntamientos.

Es de concluirse que de acuerdo con las tres posturas expuestas, las Juntas Auxiliares municipales no constituyen autoridad intermedia pero, por cuanto hace a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, éstos sí constituyen una autoridad intermedia de conformidad a lo dispuesto por artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal razón por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que podríamos resumir considerandos de las resoluciones dictadas a las Controversias Constitucionales 4/98 y 6/98 de la siguiente manera:

1.- La norma general cuya invalidez se demanda es la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, aprobada por el Congreso del Estado de Puebla el día 27 de enero de 1998, promulgada y publicada en el periódico oficial del Estado el día 28 de enero de 1998, la cual entró en vigor el mismo día de su publicación.

2.- De esa ley se impugna todas las disposiciones de aplicación general contenidas en los siguientes artículos: Artículos 4, fracciones VII y IX, 8, tercer párrafo, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, fracciones III y V, 30, 35, 36, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 73, 74, 76, 81, 82, 83, 84, 95, 96, 97 y 98. Los cuales en síntesis se refieren a lo siguiente:

En la fracción VII del artículo 4°, prevé el que se procure la coordinación en materia de gasto. En la fracción IX del propio artículo únicamente se prevé el que se promueva la participación social en los ámbitos estatal y municipal.

El tercer párrafo del artículo 8° se refiere a la facultad del Ejecutivo Estatal como responsable de administrar, distribuir, ejercer y supervisar los recursos materia de la Ley para que se apliquen a los fines aprobados, además de que dispone que esto será sin menoscabo de la libertad municipal.

El artículo 15 que prevé los grupos organizados como órganos de consulta, sin alguna otra atribución.

El artículo 16 se refiere a la participación social en la planeación del desarrollo de la entidad a través de los órganos creados por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

El artículo 17 prevé que deberá estarse a los lineamientos establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla para efectos de la recepción y análisis de las propuestas sobre inversión, la promoción de la cooperación y colaboración de la participación social en las tareas de la planeación del desarrollo, y para la celebración de convenios.

El artículo 18 únicamente establece lineamientos generales para propiciar el fortalecimiento municipal.



El artículo 24, fracciones III y V, tan sólo establece el objeto del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.

El artículo 30 se refiere a que el Estado percibirá las participaciones correspondientes de los ingresos federales de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 42 prevé que las Juntas Auxiliares se coordinarán con los Ayuntamientos para coadyuvar en las funciones que realizan en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión a que se refiere la Ley y demás aplicables.

El artículo 43 prevé los porcentajes mínimos que por concepto de participaciones deberán recibir las Juntas Auxiliares.

El artículo 49 regula la revisión y aprobación que hará el Gobierno del Estado de la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión para el Estado y los municipios.

El artículo 50 prevé que el Congreso Estatal establecerá normas que aseguren que el ejercicio del gasto se realice conforme a criterios de oportunidad, calidad y eficiencia.

Los artículos 95 y 98 regulan cuestiones propias de responsabilidades y sanciones.

Concluye la Suprema Corte Justicia de la Nación en sus Considerando que en ninguno de estos artículos explicados de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, existe la promoción o creación de autoridades intermedias, por lo que ninguno es inconstitucional.

En otro aspecto, se considera que los artículos 13, 14, 44, 57, 82, fracción II, y 97 de la Ley impugnada, sí violan la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de lo siguiente:

Dichas disposiciones son contrarias a la disposición constitucional en cita, por las mismas razones dadas en el considerando que antecede, toda vez que integran los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y les otorgan facultades de tal manera que afectan la esfera de competencia de los Ayuntamientos, pues supeditan sus facultades a las decisiones de dichos Comités.

3.- También se impugnan, por carecer de validez constitucional, todos los actos que son o lleguen a ser consecuencia de la aplicación concreta de los preceptos antes mencionados de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, sobre todo por lo que hace a la creación, organización y funcionamiento de los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y demás grupos supuestamente organizados de los diversos sectores que prevé dicha ley, así como los actos de las Juntas Auxiliares, incluyendo en forma específica los actos tendientes al ejercicio de las atribuciones y funciones que la ley otorga a dichas autoridades intermedias que pretende establecer en los preceptos antes señalados.

4.- Asimismo, se combate todos los actos que también son o lleguen a ser consecuencia de la aplicación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, tendientes a la administración, distribución, ejecución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones federales que corresponden a los Municipios actores.

Los conceptos de invalidez que adujeron los municipios del Estado de Puebla en las Controversias Constitucionales 4/98 y 6/98, son los siguientes:

1.- Violación a lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional, por que en virtud de diversos preceptos de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se crean autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

"El artículo 115 Constitucional, fracción I, primer párrafo, establece, en la parte conducente, que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

En el mismo sentido, se hallan los siguientes preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla:

Artículo 1, que establece que el Estado de Puebla es una entidad jurídica y política, organizada conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Artículo 2, que señala que el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Artículo 102, que dispone en su primer párrafo, en congruencia con lo anterior, que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y que cada Municipio será

administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..., sin que haya ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado."

3.- "De manera correcta, lo anterior también es reconfirmado por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, en cuyo Artículo 13 igualmente se establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado."

4.- "Ahora bien, la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y todos los actos que son consecuencia directa e inmediata de su aplicación, contravienen de modo flagrante el imperativo constitucional que establece: no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento de cada Municipio y el Gobierno del Estado. Efectivamente, todos los preceptos de la ley que se impugna y que de alguna manera se refieren a dichas autoridades intermedias, como son los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, transgreden la disposición constitucional, toda vez que constituyen autoridades o entidades, sobrepuestas al Municipio en la administración de los recursos que le son propios y que constituyen parte fundamental de su patrimonio y su hacienda. Los preceptos de la ley que se combate, que por esta razón en particular resultan inconstitucionales, son los artículos 4, fracciones VII y IX, 8, tercer párrafo, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 24, fracciones III y V, 30, 42, 43, 44, 49, 50, 57, 82, 95 y 98. Como se desprende de la lectura de tales disposiciones de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se están creando autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, denominados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, además de las ya existentes Juntas Auxiliares, con facultades que implican una contravención a la prohibición constitucional multimencionada."

#### 4.3 Posiciones del Ejecutivo y Congresos Locales.

El Gobernador, Secretario de Gobernación y Procurador General de Justicia, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y el Presidente y Secretario ambos de la Gran Comisión, así como Presidente y Secretario de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Puebla, todos ellos en representación de este último, al formular su contestación de demanda en síntesis manifestaron lo siguiente:

1) "Que ni los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES), ni las Juntas Auxiliares fueron creados por la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla."

2) "Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal tienen su fundamento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 20 de la Ley de Planeación; 107 y 108 de la Constitución Política del Estado de Puebla; y 1º, 13, 14 y 17 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla; y no en la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla."

Los artículos 1, 13, 14 y 17 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla se refieren:

Artículo 1.- "...Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios fundamentales de acuerdo a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo económico, social, político y cultural en el Estado..."

Artículo 4.- "El Ejecutivo Estatal es responsable de llevar a cabo y conducir la planeación del desarrollo, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado que integran la Entidad."

Artículo 13.- "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por proceso de planeación a la elaboración de objetivos, políticas, metas y estrategias expresados en planes y programas; su instrumentación a través de acciones que deberán llevarse a cabo y, a su vez, controladas y evaluadas para obtener resultados óptimos."

Artículo 14.- "Se consideran como etapas del proceso de planeación las siguientes:

- I.- Formulación.
- II.- Instrumentación.
- III.- Control y,
- IV.- Evaluación."

Artículo 17.- "Dentro del proceso de planeación deberán considerarse los siguientes niveles:

- I.- Estatal.

- II.- Sectorial e Institucional.
- III.- Municipal.
- IV.- Regional. "

Artículo 20.- " Se deberán asignar prioridades a los planes y programas para el desarrollo integral y equilibrado atendiendo a los siguientes componente:"

- I.- Desarrollo Social.
- II.- Desarrollo Político.
- III.- Desarrollo Económico.
- IV.- Desarrollo Administrativo.
- V.- Desarrollo Cultural.
- VI.- Desarrollo Financiero. "

Los Artículos 107 y 108 de la Constitución Política del Estado de Puebla establecen:

Artículo 107.- " El Poder Público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada. "

Artículo 108.- " La ley reglamentará y fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del Estado. "

Por lo anterior; en referencia al inciso dos de las manifestaciones de la parte demanda, donde argumenta que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal tienen su fundamento en las disposiciones mencionadas, considero, que efectivamente es mandato Constitucional la rectoría económica del Estado, y que los preceptos transcritos obedecen al texto constitucional, sin embargo éstas disposiciones no prevén la forma de integración y conformación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal que ahora se analizan, pues únicamente se refieren a la concurrencia para el desarrollo económico de los sectores público, social y privado, así como a las instancias de planeación y coordinación de dichos sectores, y no así a la forma de su integración y menos aún respecto de los municipales.

3) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se traducen en los medios de los que se vale el Estado y los Municipios para cumplir con los mandatos de los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal. "

4) " Que la existencia de las Juntas Auxiliares deriva de lo dispuesto por los artículos 106 de la Constitución Política del Estado de Puebla, y 16, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, y no de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. "

5) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y las Juntas Auxiliares no constituyen autoridades intermedias entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal, toda vez que tanto los referidos Comités de Planeación como las Juntas Auxiliares, forman parte de la estructura del gobierno municipal. "

6) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal son instancias de planeación que tienden a promover la participación social en el ámbito municipal, para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los programas, proyectos y obras públicos que se realizan a nivel municipal, sin que tengan autoridad sobre el Ayuntamiento sino por el contrario, forman parte de la estructura administrativa de los Municipios. "

7) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal únicamente se desenvuelven en el ámbito municipal. Ello se corrobora de los términos en los que la Ley para el Federalismo Hacendario, en su artículo 14, prevé su integración. De dicho precepto legal se advierte que los COPLADEMUNES se integrarán por 1).- El Ayuntamiento del municipio; 2).- El total de Juntas Auxiliares de cada municipio; 3).- Los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obras del municipio; y 4).- Los representantes del órgano de planeación estatal. "

8) " Que el artículo 14 de la Ley para el Federalismo Hacendario, es congruente con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, ya que el citado artículo 16 señala que el municipio para su administración interior, se dividirá en pueblos, rancherías, barrios y secciones, por lo que, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se integran entre todas aquellas comunidades en que se divide la administración interior del municipio, de tal manera que no puede ni remotamente considerarse que constituyen organismos o autoridades intermedios. Lo único que su integración revela, es que pretende recoger las aspiraciones de los diversos sectores de la población, con el objeto de que los proyectos u obras que se realicen beneficien a todas las comunidades en forma equitativa. "

9) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal no son autoridades pues no reúnen las características que les son propias, al carecer de la capacidad de ordenar y hacerse obedecer."

10) " Que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal no actúan de manera independiente, unilateral y con decisión, ya que quienes de manera directa toman los acuerdos o decisiones, son aquellos grupos sociales que los integran. En esas circunstancias, no se puede establecer que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal sean autoridades intermedias, puesto que su actuación no interrumpe u obstaculiza la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, máxime que forman parte de la estructura municipal."

11) " Que conforme a la Ley Orgánica Municipal, los Municipios para su administración interior se dividen en pueblos, rancherías, barrios y secciones, y los órganos encargados de administrar a los pueblos se denominan Juntas Auxiliares, lo que también se desprende de la Ley Orgánica Municipal."

12) " Que a lo largo de la historia de México se han reconocido jurídicamente a los gobiernos de los pueblos, como órganos que sin ser ajenos a la personalidad jurídica del Ayuntamiento, propician que ésta pueda cumplir el imperativo de administrar en su territorio y prestar servicios."

13) " Que las Juntas Auxiliares que existían como tales, en la legislación poblana desde el siglo diecinueve, subsistieron al paso de mil novecientos diecisiete, consignándose, atento al espíritu constitucional, que en los "pueblos" que no alcanzan la categoría de municipio gobernará una junta auxiliar, caracterizada como una forma de organización de la administración pública municipal que participa de la personalidad jurídica de ese gobierno Municipal, y en la que se depositan determinadas competencias para la prestación de servicios en el ámbito de su circunscripción territorial y en la jurisdicción de los Ayuntamientos, lo que propicia el descongestionamiento de la administración central, la que aprueba sus decisiones y de la que reciben recursos."

14) " Que del análisis de las Constituciones de Puebla y sus Leyes Orgánicas Municipales podemos afirmar que las Juntas Auxiliares han definido la competencia que ejercen para la atención específica de los servicios públicos, a partir de su integración en la administración pública municipal. "

15) " Que las Juntas Auxiliares son órganos auxiliares, inmersos en la administración pública municipal, conforme a las funciones que realizan, como son las siguientes:

-Las juntas serán designadas de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que expida el Ayuntamiento y con la intervención del Presidente Municipal.

-Los miembros electos de las Juntas Auxiliares otorgarán la protesta de Ley ante el Presidente Municipal.

-Para el ejercicio de las funciones que corresponden a las Juntas Auxiliares, éstas deberán, entre otras cuestiones: 1.- Solicitar al respectivo Ayuntamiento los recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo; 2.- Remitir al Ayuntamiento, en forma anual, los presupuestos de gastos.

-Los acuerdos de las Juntas Auxiliares serán revisados y aprobados por el Ayuntamiento respectivo. "

16) " Que no puede considerarse que las Juntas Auxiliares sean organismos intermedios entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal, ni que tengan autoridad sobre el Ayuntamiento, ya que constituyen órganos de la administración pública municipal, dentro de la vertiente de la desconcentración municipal. "

17) " Que los únicos recursos que las Juntas Auxiliares ejercen, son de índole municipal, por tratarse de órganos de la administración pública municipal. "

18) " Que conforme al artículo 44 de la Ley para el Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla, las Juntas Auxiliares deberán aplicar los recursos que en términos de dicha ley se les distribuyen, en la ejecución de obras que hayan sido aprobadas en los órganos de planeación de los municipios, es decir, el ejercicio de los recursos que se les distribuyen está supeditado a las determinaciones adoptadas por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal , mismos que se integran por los Ayuntamientos y por todos los grupos sociales en los que se encuentra dividida la administración interior de los Municipios. Así, una vez que la instancia de planeación municipal, esto es, el Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal jerarquiza las obras que se deben ejecutar, en auxilio del desempeño del Ayuntamiento y en el marco de la administración pública municipal a la que pertenecen, las Juntas Auxiliares aplicarán los recursos, informando al Ayuntamiento y al Congreso del Estado de su ejercicio, debiendo observar los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal previstos en la Ley. "

19) " A los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal no se les dota de atribuciones para administrar y determinar el destino de los recursos municipales. Ello se advierte de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley para el



Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que establece que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, son instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, en congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo. Atento a lo anterior, no puede considerarse que los citados Comités cuenten con facultades para administrar y determinar el destino de recursos. Sobre este particular, cabe mencionar que los recursos que integran los fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios se encuentra determinada desde los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, disposiciones que son retomadas en los artículos 73 y 79 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. "

20) " Que para establecer que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal no administran recursos, basta dar una lectura a los artículos 69, 73, 80 y 81 de la Ley para el Federalismo Hacendario, de donde se advierte que los Ayuntamientos son quienes reciben los recursos y ejecutan las obras y acciones a que se encuentran destinados los mismos."

21) " Que atendiendo al texto de los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 103 y 111 de la Constitución Política del Estado de Puebla, se puede concluir lo siguiente:

-Que los ingresos municipales serán sólo los aprobados por el Congreso del Estado de Puebla.

-Que corresponde a la legislación del Estado de Puebla, determinar el marco en que los municipios manejarán su patrimonio.

-Que además de los rendimientos y contribuciones, los municipios contarán con otros ingresos que la legislatura del Estado establezca. Entre ellos, se enumera expresamente a las participaciones federales.

-Que las participaciones federales están sometidas a las bases, montos y plazos que fije el Congreso del Estado de Puebla.

-Que, establecida por la Federación una fuente de ingresos municipales, a título de participaciones federales o de aportaciones federales, no podrá aplicarse como ingreso municipal sin la intervención de la legislatura del Estado de Puebla.

-Que la relación financiera entre la Federación y los Municipios únicamente se establece a través de las autoridades estatales. Sobre este particular, cabe señalar que la Federación nunca entablará una relación directa con los municipios, ya que el sistema federal se traduce en la relación que establece la Federación con los Estados y éstos con sus municipios, según se advierte de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular de lo dispuesto por su artículo 116, fracción VII. A este respecto, la autora Teresita Rendón en su obra intitulada "Derecho Municipal", expone que las participaciones federales que corresponden a los municipios de acuerdo al artículo 115, deben cubrirse a los municipios con sujeción a lo previsto en la ley local, en cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúen directamente, y al efecto categóricamente manifiesta que "...Una ministración directa federación-municipios repugnaría el espíritu del pacto federal, pues la relación debe ser siempre a través de los Estados...".<sup>50</sup>

-Que el manejo de la hacienda municipal queda sujeto a las reglas de planeación que establezcan los ordenamientos jurídicos correspondientes.

-Que puede establecerse que la libre administración de la hacienda municipal no puede entenderse como una libertad absoluta e irrestricta, sino dentro del marco constitucional federal y estatal, y en congruencia con las facultades que ambas normas constitucionales otorgan al Congreso del Estado de Puebla.

22) " Que la controversia constitucional que se plantea debe declararse improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con lo que dispone el artículo 1º de dicho ordenamiento jurídico, ya que, no se actualiza uno de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, al no existir un planteamiento expreso de invasión de esferas competenciales. "

23) " Que por lo que hace a los argumentos que plantean los actores que se refieren a la posible contradicción entre la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla y algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son improcedentes al ser planteados en una controversia constitucional, en atención a que dicha cuestión es materia de la acción de inconstitucionalidad prevista por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los únicos legitimados para promoverla serían el Procurador General de la República y el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso del Estado de Puebla. "

24) " Que por lo que se refiere a la posible contradicción entre la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla y los ordenamientos jurídicos secundarios a que se refieren los actores, esto es, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Puebla, el Presupuesto de

<sup>50</sup> TERESA RENDÓN, Derecho Municipal, Novena Edición, Ed. Porrúa Hermanos, México 1985, pág. 127

Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho y la Ley de Coordinación Fiscal, son improcedentes en el ejercicio de una controversia constitucional, ya que este tipo de acciones sólo proceden en aquellos casos en los que se plantean violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. "

25) " Que el diez de abril de mil novecientos noventa y siete, el titular del Ejecutivo Federal y el titular del Ejecutivo del Estado de Puebla, celebraron el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y siete, por virtud del cual la Federación asignó recursos al Estado de Puebla hasta por \$508'150,500.00 (QUINIENTOS OCHO MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL QUINIENTOS PÉOS 00/100 M.N.), para el Fondo de Desarrollo Social Municipal, y lo relativo a la constitución de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, fue acatado por los doce Municipios que ahora promueven la presente controversia constitucional, en la que incongruentemente plantean, entre otras cuestiones, que por virtud de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, se crean los referidos comités. "

26) " Que del análisis de la Constitución de Puebla y su Ley Orgánica Municipal, resulta claro que las Juntas Auxiliares han definido la competencia que ejercen para la atención específica de los servicios públicos, a partir de su integración en la administración pública municipal."

27) " Que la función de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se limita a planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar, en congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo."

28) "Que no puede considerarse que las facultades de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal constituyen poderes unilaterales de decisión y de ejecución que los coloque por encima de los Gobiernos Municipales, por lo siguiente:

-Dichos comités se desenvuelven en el ámbito municipal; quienes los integran, son: el Ayuntamiento, es decir, el órgano de administración del Municipio, las Juntas Auxiliares, que como ya se ha expuesto constituyen órganos desconcentrados de la propia administración pública municipal, los representantes de las comunidades en que se divide el municipio para su administración, y los representantes del órgano de planeación estatal y quienes los encabezan son los Ayuntamientos.

-Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal únicamente constituyen instancias que promueven la participación social en la toma de

decisiones, pero quienes toman las decisiones en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, y quienes ejecutan las mismas, son quienes los integran.

-Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal tienen como finalidad darle un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto, al recoger todas las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que integran a los Municipios."

29) " Que lo previsto por el artículo 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que establece que en el caso de que un Ayuntamiento no entregue participaciones a las Juntas Auxiliares, el Estado podrá entregarlas directamente, no resulta "inconstitucional", y se justifica por el hecho de que las Juntas Auxiliares requieren de la entrega inmediata de recursos, con el objeto de estar en posibilidad de prestar los servicios y ejecutar las acciones que les corresponden en el ámbito de su competencia."

30) " Que contrariamente a lo que sostienen los Municipios actores, el artículo 4º, fracción VII, de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, de ninguna manera establece la obligación a cargo de los Municipios, de integrarse a los órganos hacendarios a que se refiere dicho ordenamiento jurídico. Lo que el precepto legal en cita establece, es que uno de los objetos de la Ley impugnada, es la constitución de los órganos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de la misma."

31) "Que es incorrecta la aseveración de los Municipios actores, en el sentido de que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal sean órganos hacendarios, sobre este particular se reitera, dichos Comités son instancias de planeación. Los únicos órganos hacendarios que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla prevé en su artículo 25, son los siguientes:

- La Reunión de Funcionarios Hacendarios del Estado de Puebla;
- La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Puebla;
- La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado de Puebla; y
- Las demás instancias que se decida crear para fortalecer la Coordinación Hacendaria."

32) "Que con la Ley para el Federalismo Hacendario, no se obliga a los Municipios a participar en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal. A ese respecto, también se reitera, que la obligación de los Ayuntamiento de integrarse a las instancias de planeación, emana del concepto de planeación

democrática, sancionado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lejos de imponer una carga o una limitación a las atribuciones municipales, permite hacerlas compatibles con el imperativo de participación social al que se refirió el Senado de la República, al considerar en la reforma al artículo 115 de la Carta Magna, de mil novecientos ochenta y tres; que el manejo libre de la hacienda municipal queda sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de planeación, que será democrática y participativa. "

33) "Que el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, que se invoca como violado, no se refiere a aportaciones, sino a las participaciones federales que corresponden a los Estados y Municipios, en términos de lo dispuesto tanto por dicho mandato constitucional como por los artículos 1º y 10 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y 7º del Código Fiscal del Estado de Puebla."

34) "Que las participaciones corresponden a una forma de compensación que se entrega a los Estados por limitar su potestad impositiva, mediante su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."

35) "Que Las participaciones que recibe el Estado de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal Federal, se integran en los siguientes Fondos:

- General de Participaciones.
- Fomento Municipal.
- Participaciones Directas a los Estados.
- Reserva de Compensación.
- Puentes de Peaje.
- Rendimientos de Contribuciones Participativas a Municipios."

36) "Que las aportaciones a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, éstas participan de una naturaleza jurídica diversa de las participaciones. En efecto, las aportaciones son recursos complementarios a aquellos que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios como participación en la recaudación federal, por virtud de los cuales la Federación apoya a los Estados y Municipios, para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a saber: la educación básica, la atención de la salud y el desarrollo de la infraestructura básica Municipal."

37) "Que siendo que las aportaciones no pueden identificarse con las participaciones, es evidente que la disposición constitucional cuya violación invoca a los Municipios actores, esto es, el artículo 115, fracción IV, inciso b), que se refiere a participaciones federales, no es aplicable para el caso de aportaciones.

La regulación de las aportaciones, corresponde al Poder Legislativo del Estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, 115, fracción IV y 124 de la Carta Magna, y demás relativos y aplicables de la Legislación Estatal."

38) "Que por lo que se refiere a aportaciones, el destino de éstas ya está previsto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 33 y 37."

39) "Que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, es coincidente con la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto, al destino de los fondos de aportaciones. Ello se advierte de los artículos 69, 73, 79 y 81 de la Ley cuya invalidez se reclama, disposiciones éstas que se refieren al destino de los Fondos de Aportaciones para el Infraestructura Social y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios."

40) "Que quien administra los fondos de aportaciones son los Ayuntamientos, la participación que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal tienen con relación a dichos fondos, es la que se ha venido reiterando, es decir, que dichos comités constituyen las instancias de participación social a nivel municipal, cuyas funciones se limitan a planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar con dichos recursos. Por lo que hace a las Juntas Auxiliares, y en lo relativo a los fondos de aportaciones, éstas se limitan a participar en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, por tratarse de órganos de la administración pública municipal, representativos de habitantes de los pueblos."

41) "Que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla prevé la entrega de las participaciones a los órganos encargados de la administración pública municipal, es decir, a los Ayuntamientos y a los órganos auxiliares de éstos, como lo son las Juntas Auxiliares. En el primer caso, esto es, por lo que se refiere a las participaciones que se entregan al Ayuntamiento, el ordenamiento jurídico invocado no establece destino alguno, ni siquiera prevé que en su ejercicio intervengan los Comités de Planeación. En el segundo caso, los artículos 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley cuya invalidez se reclama, señalan que:

-Los recursos a que se alude, son asignados por el Ayuntamiento.

-Dichos recursos deberán destinarse a las funciones que corresponde realizar a las Juntas Auxiliares, así como a la ejecución de obras públicas, es decir el destino de las participaciones en comento, no queda el arbitrio de autoridad alguna, sino que es determinado por la Ley.

-Los recursos en comento, cuando se destinen a la ejecución de obra, se requiere que éstas hayan sido aprobadas en los órganos de planeación municipales.

Es decir, el ejercicio de los recursos que se entregan a las Juntas Auxiliares, está supeditado a las determinaciones adoptadas por los COPLADEMUNES, como se ha reiterado, se integran por los Ayuntamientos y por todos los grupos sociales en los que se encuentra dividida la administración interior de los municipios. Una vez que la instancia de planeación jerarquiza las obras que se deben ejecutar, en auxilio de las funciones del Ayuntamiento y en el marco de la administración pública municipal, las Juntas auxiliares aplicaran los recursos informando al Ayuntamiento y al Congreso del Estado de su ejercicio, debiendo observar los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal previstos en la Ley."

42) "Que en lo relativo a la administración de participaciones, nuestra parte manifiesta que por las funciones que a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal corresponde realizar, es evidente que éstos no administran recurso alguno. Por lo que se refiere a las Juntas Auxiliares, es obvio que éstas administran los recursos que han quedado precisados, sin embargo con los lineamientos establecidos. Ahora bien, el hecho de que administren dichos recursos no vulnera la autonomía financiera del municipio, máxime que dichos órganos forman parte de la propia administración pública."

43) "Que en el ámbito municipal los municipios pueden aprobar sus propios presupuestos de gasto, de tal suerte que al realizar su plan de actividades y su programa de acción para un determinado ejercicio fiscal, o la cuantificación precisa de los costos de dicho programa, compete única y exclusivamente a los Ayuntamientos la revisión de los mismos; sin embargo, dicho presupuesto de egresos debe aprobarse con base en los ingresos disponibles, según prevé el texto constitucional, y dichos ingresos, por disposición expresa del artículo 115, fracción IV, último párrafo, Constitucional corresponde fijarlos a las legislaturas locales; actividad que realiza el Congreso en el momento de emitir la Ley de Ingresos de los Municipios."

44) "Que por disposición legal, las Juntas Auxiliares tienen como propósito auxiliar al Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, para lo cual reciben recursos del propio erario municipal. En esas circunstancias, y contrariamente a lo que manifiestan los municipios actores, en ninguna parte de la Ley que se combate, se obliga a un Ayuntamiento a coordinarse con órganos integrantes de la propia administración pública municipal, en forma ajena al orden constitucional, que prevé que la administración debe ser programada y coordinada. A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107 y 108 de la Constitución Política Local, cuyos principios puntualmente se incorporan a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla."

45) "Que para el ejercicio de las funciones que competen a las Juntas Auxiliares, éstas deben recibir recursos del propio Ayuntamiento, lo que es coincidente con el espíritu de la fracción I del artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal, que dispone que las Juntas Auxiliares deben solicitar al respectivo Ayuntamiento los recursos que deben aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo. En esos términos, no se puede considerar que la entrega de recursos del Municipio a órganos desconcentrados de éste, es decir, a los órganos encargados de su administración pública, sea ilegal o violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

46) "Que los únicos recursos que en términos de la Ley que se impugna, reciben las Juntas Auxiliares, son participaciones, y no aportaciones, como indebidamente lo asientan los Municipios actores."

47) "Que el hecho de que el artículo 43 de la Ley para el Federalismo Hacendario establezca que la distribución de recursos a las Juntas Auxiliares, se efectúe de acuerdo con los datos que para tal efecto emita el Consejo Estatal de Planeación, únicamente revela que la disposición en comento es lógica. Esto es así, en razón de que si los recursos se distribuirán en proporción directa al número de habitantes, no hay lugar a duda de que se requiera la información relativa a los habitantes de cada Junta Auxiliar, información ésta que a quien corresponde elaborar es precisamente al Consejo Estatal de Población."

48) "Que si la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla prevé las bases y montos que el Municipio destinará a sus órganos auxiliares, ello no resulta violatorio de la Constitución, pues se limita a establecer la entrega de recursos al propio Municipio a la vez que consigna su destino, mismo que está preestablecido, desde la Ley de Coordinación Fiscal."

49) "Que no es posible que los Municipios actores consignaran los recursos derivados de los fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal y de fortalecimiento municipal en sus presupuestos, ni tampoco los fondos de participaciones, pues la Ley para el Federalismo Hacendario que establece los mecanismos para su cálculo y distribución entró en vigor una vez que se había iniciado el ejercicio fiscal en curso, es decir, el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y ocho."

50) "Que en el momento en que el Estado recibe aportaciones de la Federación, y éstas se integran a su hacienda pública, inicia su responsabilidad y



facultad para legislar lo relativo a las bases para su distribución y control hacia los Municipios, sin que exista limitación para ello en la Constitución Federal."

51) "Que la Legislatura Estatal, en ejercicio de su facultad constitucional para legislar todo lo relativo a su régimen interno, podrá establecer los mecanismos que garanticen que los recursos que le son transferidos por la Federación se apliquen a los fines previstos por la ley, y a su vez que se cumpla con los fines consignados en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, que dan origen a la participación social en la planeación del desarrollo."

52) "Que el hecho de que la Ley que se reclama establezca sanciones, que se hacen consistir en la retención de aportaciones para el caso de que no se justifique el avance y su aplicación, o si se canalizan a fines diversos a aquellos que la Ley prevé, se encuentra ajustado a derecho."

53) "Que por lo que hace al argumento de que la Ley impugnada pretende la creación y funcionamiento de órganos y autoridades intermedias entre los Gobiernos Municipales y Estatales, ya que para su integración el artículo 14, fracción III y párrafo final de dicho precepto, ordenan la elección de supuestos representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obra del Municipio, a través de asambleas democráticas, que deberán celebrarse de conformidad con el Manual Único de Operación para el Federalismo Hacendario en el Estado de Puebla que para el efecto expida el Ejecutivo del Estado, lo que implica que los procesos para la integración de los órganos de autoridad y gobierno, por lo que concierne a los representantes comunitarios, quedarán sujetos a una normatividad que, en funciones de legislar, emite el Ejecutivo Estatal, en flagrante violación del artículo 116 de la Carta Magna. Debe precisarse que no se trata de procesos electorales, sino de un manual para la elección de los representantes comunitarios, que según se expresó no constituyen autoridades intermedias, sino instancias de planeación acorde al artículo 26 constitucional. Tampoco se arrogaron al Ejecutivo del Estado facultades ajenas a su función ya que en ningún momento pasa inadvertido el principio de la separación de poderes y de la división de facultades que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, pues si bien es cierto que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, en su artículo 14, faculta al Ejecutivo del Estado a expedir el "Manual de Operaciones para el "Federalismo Hacendario en el Estado", esto obedece a las facultades reglamentarias que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 79, fracción III, concede al Ejecutivo de Estado."

54) "Que por lo que hace a la falta de coincidencia entre la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto a sus mecanismos de distribución, la controversia constitucional es improcedente por no ser el medio idóneo para confrontar una ley federal con una ley estatal."

55) "Que la Ley para el Federalismo Hacendario establece, para la distribución de los fondos de participaciones que el Estado está facultado para legislar, criterios similares a los establecidos en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo que la distribución de estos es plenamente consistente con lo dispuesto en la misma Ley de Coordinación Fiscal."

56) "Que la Ley de Coordinación Fiscal establece los parámetros para la determinación y distribución del monto de aportaciones y participaciones asignadas a cada entidad federativa. La regulación de dichos recursos es de competencia federal, hasta en tanto los recursos presupuestados no ingresen a las haciendas estatales."

57) "Que una vez que los aludidos recursos ingresan a la Hacienda Pública de un Estado, el derecho que le asiste a partir del artículo 41 Constitucional, es el de regular todo lo relativo a su régimen interno, entre esto se comprende la materia hacendaria. Sobre este particular, cabe destacar que a este respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene reserva alguna de competencia para la Federación, salvo los casos en que a ésta le asiste la facultad impositiva sobre determinadas hipótesis de causación, que no es el caso que nos ocupa."

58) "Que tanto la Ley de Coordinación Fiscal como la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, están emitidas conforme a la competencia que corresponde a cada nivel de gobierno."

59) Que dentro de la circunscripción territorial de los Municipios de Atlix y de Nealtican, no existen Juntas Auxiliares. A pesar de ello, éstos formulan conceptos de invalidez relacionados con dichos órganos de la administración pública municipal, por lo que dichos conceptos deben declararse inoperantes.

Derivado de lo anterior podemos mencionar que lo argumentado por el Gobernador del Estado de Puebla y el Congreso del Estado, respecto a lo que son

los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal dentro de la contestación de la demanda, consistió en:

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES):

1.- No es Autoridad Intermedia, en razón de que:

- Tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación; Constitución Política del Estado de Puebla; y en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.
- Se integran por: el ayuntamiento del municipio, el total de Juntas, los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obras del municipio y de los representantes del órgano planeación estatal.
- No constituyen autoridades intermedias entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal, toda vez que tanto los referidos Comités de Planeación como las Juntas Auxiliares, forman parte de la estructura del gobierno municipal, además de que no cuentan con la capacidad de ordenar y hacerse obedecer.
- Es el medio del que se vale el Estado y los Municipios para cumplir los mandatos de los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal.
- No tienen autoridad sobre el Ayuntamiento sino por el contrario, forman parte de la estructura administrativa de los Municipios.
- Su objeto es recoger las aspiraciones de los diversos sectores de la población, con el objeto de que los proyectos u obras que se realicen beneficien a todas las comunidades en forma equitativa.
- No actúan de manera independiente unilateral y con decisión, ya que quienes de manera directa toman los acuerdos o decisiones, son aquellos grupos sociales que los integran. En esas circunstancias, no se puede establecer que los COPLADEMUNES sean autoridades intermedias, puesto que su actuación no interrumpe u obstaculiza la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio máxime que forman parte de la estructura municipal.

2. Son instancias de planeación municipal, toda vez que:

- El ejercicio de los recursos que se les distribuyen esta supeditado a las determinaciones adoptadas por los COPLADEMUNES, mismos que se integran por los Ayuntamientos y por todos los grupos sociales en los que se encuentra dividida la administración interior de los municipios. Así una vez que la instancia de planeación municipal esto es el COPLADEMUN jerarquiza las obras que se deben ejecutar con auxilio del desempeño del Ayuntamiento y en el marco de la administración pública municipal a la que pertenecen, las juntas auxiliares aplicaran los recursos, informando al Ayuntamiento y al Congreso del Estado de su ejercicio, debiendo observar los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal previstos en la Ley.
  - Se les dota de atribuciones para administrar y determinar el destino de los recursos municipales. Ellos se advierten de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla que establece que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal son instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población en congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo.
  - No puede considerarse que los citados comités cuenten con facultades para administrar y determinar el destino de los recursos.
  - Los recursos que integran los fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios se encuentran determinada desde los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, disposiciones que son retomadas en los artículos 73 y 79 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
  - No administran recursos, sino que son los Ayuntamientos quienes reciben los recursos y ejecutan las obras y acciones a que se encuentran destinados los mismos.
  - Todo lo anterior de conformidad con los planes nacional y estatal de desarrollo.
3. En ningún momento se puede considerar que constituyan poderes unilaterales o de decisión o ejecución, que los coloque por encima de los Gobiernos Municipales, por las siguientes razones:
- Dichos comités se desenvuelven en el ámbito municipal, quienes los integran, son:

El Ayuntamiento, es decir, el órgano de administración del municipio, las juntas auxiliares, que como ya se ha expuesto constituyen órganos desconcentrados de la propia administración pública municipal los representantes de las comunidades en que se divide el municipio para su administración, y los representantes del órgano de planeación estatal y quienes los encabezan son los Ayuntamientos.

- Los COPLADEMUNES únicamente constituyen instancias que promueven la participación social en la toma de decisiones pero quienes toman las decisiones en el seno de los COPLADEMUNES, y quienes ejecutan las mismas, son quienes los integran.
- Los COPLADEMUNES tienen como finalidad darle un mayor sentido de equidad y eficacia así como transparencia al gasto. Al recoger las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que integran a los municipios.

#### 4.4 Resolución Final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en cuanto a la controversia constitucional, con respecto a que la Ley para el Federalismo Hacendario que instituye autoridades intermedias, prohibidas por la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federa, esto es, los comités de planeación para el Desarrollo Municipal, las Juntas Auxiliares y los grupos Organizados, a los cuales la Ley mencionada dota de facultades para la Administración, distribución, ejecución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones federales que corresponden a los municipios mencionados, mismo que argumentaban que así se vulneraba la esfera de competencia de sus ayuntamientos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, si bien las Juntas Auxiliares y los Grupos Organizados no constituyen autoridades intermedias de conformidad con las disposiciones que los rigen, los citados Comités si son autoridades intermedias que afectan las facultades de los Ayuntamientos pues, para que estos puedan desarrollar sus funciones y, sobre todo percibir los recursos que les corresponden derivados de aportaciones federales, deben contar con la autorización de los referidos Comités. Por otra parte, las Corte consideró que la Ley impugnada no afecta la esfera de competencias de los municipios en lo referente a las participaciones federales pues la legislatura estatal si tienen facultades para legislar lo conducente respecto a ellas. En el caso de las aportaciones Federales, sin embargo, es necesario precisar que éstas constituyen

recursos que autoridades federales destinan y supervisan no obstante que ingresen a la hacienda municipal. No están comprendidos, por ende, dentro del régimen de libre administración hacendaria de las entidades federativas. De aquí que la autoridad estatal no pueda tener libre disposición de ellas. La resolución de la Suprema Corte se suscribe en el sentido del artículo 115 de la Constitución Federal y se orienta hacia el fortalecimiento del municipio en particular y del federalismo en general.

A continuación se transcriben los puntos resolutive de la Sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Controversias Constitucionales 4/98 y 6/98 ambas dictadas en el mismo sentido.

" PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por los Ayuntamientos de los Municipios precisados en el primer resultando de esta ejecutoria.

SEGUNDO.- Los Presidentes Municipales de los Ayuntamientos de los Municipios actores carecen de legitimación para promover la presente controversia constitucional en términos del considerando tercero de este fallo.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 13, 14, 44, 57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y de los actos de aplicación de dichas disposiciones en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia.

CUARTO.- Se reconoce la validez de las demás disposiciones impugnadas de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla precisadas en el resultando primero de esta ejecutoria.

QUINTO.- Esta ejecutoria surtirá plenos efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia.

SEXTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el Semanario Judicial de la Federación.

Notifíquese: haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Estuvo ausente en la votación el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

1.- El federalismo es un sistema jurídico y político opuesto al unitarismo estatal, en donde se considera al gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad. En este régimen, las distintas regiones que componen el país se rigen de manera autónoma; pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal.

2.- Han sido de fundamental importancia las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, para el Desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero es imperante la necesidad de una XXXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, en la que se debe abordar por las Comisiones respectivas los siguientes puntos:

- Que el porcentaje de las participaciones hacia los Estados y Municipios aumente del 20% al 25%.
- La posibilidad de crear nuevos fondos específicos para las Entidades, y evaluar el aumento de las aportaciones federales a los Estados así como ampliar los porcentajes de los fondos destinados a los Municipios.

3.- La hacienda municipal contemplada en el artículo 115, fracción IV Constitucional es integrada por los ingresos, activos y pasivos de los municipios. Los cuales se traducen básicamente en cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen.

4.- El Municipio es la base de la organización política administrativa de los estados de la federación en su interior, el cual está investido de personalidad jurídica y maneja su patrimonio conforme a la ley. Su competencia se ejerce a través del ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado. Así mismo, el municipio administra libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, dentro de las cuales se encuentran las participaciones federales de conformidad con el artículo 115 de nuestra carta magna.

5.- El Ayuntamiento es el titular de la administración pública, órgano colegiado que está encabezado por el presidente municipal. Es de elección popular, dura en funciones tres años, lo integran usualmente, además del presidente municipal,



regidores y síndicos cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad, normalmente cuentan también con un tesorero y un secretario.

6.- Se puede considerar que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

7.- Las Participaciones Federales están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios; mientras que las Aportaciones Federales si bien también son recursos que ingresan a la hacienda municipal, éstos no están comprendidos dentro del régimen antes mencionado.

8.- La Constitución Federal, en su artículo 115, fracción I, establece que el gobierno municipal ejercerá su competencia a través del ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

9.- Autoridad intermedia es aquella autoridad que interrumpe u obstaculiza la comunicación directa entre el gobierno estatal y el Municipio, que implique sustitución de sus facultades. Los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) cuando fuera del gobierno estatal y del municipal se instituye una autoridad distinta ajena a alguno de éstos; b) cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial de Ayuntamiento; y c) cuando esta autoridad se instituye como un órgano impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

10.- El artículo 115, fracción I, Constitucional establece que no habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el gobierno del estado, es de señalar que esta aseveración es respeto a lo que comprende la hacienda municipal dentro del régimen de libre administración hacendaria, consecuente es sólo en relación a las Participaciones Federales.

11.- Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal fueron declarados inconstitucionales de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toda vez que en primer lugar no pueden ser órganos municipales como

tales, en razón de que como parte de su integración están contempladas autoridades estatales en conjunto con las municipales, por lo que no está determinada su naturaleza jurídica, es decir, no están definidos con respecto a ser estatales o municipales.

12.- Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal resultan ser inconstitucionales toda vez que pasan por encima de los ayuntamientos, ya que de conformidad con los artículos 13 y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla el ayuntamiento es la máxima autoridad del municipio ya que es a este al que le corresponde todo lo relacionado a las disposiciones relativas a su organización funcionamiento, servicios públicos y etc. Sin embargo, frente a esto, resulta que el artículo 13 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que el que constituye a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como la instancia encargada de planear, discutir, analizar y seleccionar las obra y acciones a realizar para atender las demandas de la población resultado por ello que estos comités pasan por encima de los ayuntamientos y se constituyen, en consecuencia, como autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Municipal.

13.- En relación a los argumentos planteados por el gobernador y el congreso del Estado, si bien es cierto que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal forman parte de la estructura del gobierno municipal, ya que se integran por el ayuntamiento del municipio, el total de juntas, los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obras del municipio, también lo es que se integra por los representantes del órgano de planeación estatal, siendo este último el que rompe de manera absoluta con la esfera jurídica municipal, ya que al ser este un órgano de origen estatal y no municipal los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal pasan a ser un híbrido dentro de su naturaleza jurídica y por ello adquieren el carácter de autoridad intermedia.

14- Las Juntas Auxiliares no fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación toda vez que no es autoridad intermedia por tres razones básicamente. Se encuentran consideradas orgánicamente en los artículos 16 y 67 de la Ley Orgánica Municipal, son integradas para el gobierno interior de los municipios y no interfieren en forma alguna en la comunicación directa que debe existir entre el estado y los Municipios. Esto es, no fueron declaradas inconstitucionales dentro de la Ley Orgánica Municipal en sus numerales 16 y 67, siendo su administración interior de cada municipio, y suplentes. Además del hecho de que sus facultades no transgreden a los ayuntamientos en forma alguna como órganos superiores de la administración municipal. Por lo anterior no resultaron

ser contempladas como autoridades intermedias, ya que éstas no interfieren finalmente entre la comunicación directa que debe existir entre el gobierno municipal y el gobierno del Estado.

15-La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, si bien las Juntas Auxiliares y los grupos organizados no constituyen autoridades intermedias de conformidad con las disposiciones que los rigen. Los citados Comités si son autoridades intermedias que afectan las facultades de los ayuntamientos pues, para que estos puedan desarrollar sus funciones y, sobre todo, percibir los recursos que les corresponden derivados de aportaciones federales, deben contar con la autorización de los referidos Comités. Por otra parte, la Corte consideró que la Ley impugnada no afecta la esfera de competencias de los municipios en lo referente a las participaciones federales, pues la legislatura estatal sí tienen facultades para legislar lo conducente respecto a ellas. En el caso de las aportaciones Federales, sin embargo, es necesario precisar que éstas constituyen recursos que autoridades federales destinan y supervisan, no obstante que ingresen a la hacienda municipal. No están comprendidos por ende, dentro del régimen de libre administración hacendaria de las entidades federativas. De aquí que la autoridad estatal no pueda tener libre disposición de ellas. La resolución de la Suprema Corte se suscribe en el sentido del artículo 115 de la Constitución Federal y se orienta hacia el fortalecimiento del municipio en particular y del federalismo en general.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.-ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del derecho Administrativo, Segunda edición, México, Textos Universitarios, 1975.
- 2.-ARRIOJA VISCAINO, ADOLFO, Derecho Fiscal, México, Editorial Themis, 1996.
- 3.-ARTEAGA NAVA, Elfur. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Constitucional, Editorial Harla, México 1995.
- 4.-ASTUDILLO MOYA, Marcela, Las participaciones de los Estados, clave de la coordinación fiscal en México, en investigación Económica núm. 192, México, 1990. Pág. 219.
- 5.-BOEHMDE LAMERAS, Brigitte, El municipio en México, El colegio de Michoacán, Zamora, Mich; 1987.
- 6.-CARMAGNI, Marcello, Federalismos Latinoamericanos, México, Brasil, Argentina, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, Pas. 16-17.
- 7.-CARRASCO IRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, Editorial Oxford, Primera Edición, México 1998. HACIENDA PUBLICA.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Multi Agenda de Amparo 1998. Sección A. ISEF. Nueva Generación.
- 9.-Diccionario Jurídico Harla. Derecho Constitucional Elísur Arteaga Nava. Editorial Harla. México 1995.
- 10.-Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1997.
- 11.-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo: Ed. Porrúa... 40.ª Edición. Págs. -220 a 224.
- 12.- JANETTY DÍAZ, María Emilia, La coordinación fiscal y los ingresos estatales en comercio exterior, vol. 39, número 9, México 1989. P. 769.

- 13.-Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Multi Agenda de Amparo 1998. Sección A. ISEF. Nueva Generación.
- 14- Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Febrero de 2000.
- 15.- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, 4.ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- 16.-ORTEGA LOMELIN, Francisco. El Nuevo Federalismo La Descentralización. Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.
- 17.-PALAVICINI, Félix. F. Historia de la Constitución de 1917, tomo II, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980.
- 18.-RENDO HUERTA BARRERA, Teresa, Derecho municipal, Porrúa, México 1985.
- 19.-RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal, UNAM, México, 1981.
- 20.-REYES HEROLLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas Páginas- Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p. 57.
- 21.-SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. Hacia el federalismo fiscal la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. Ediciones especiales para el INAP. Primera Edición 1997 págs. 87, 88, 89.
- 22.-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Dirección General de comunicación Social. Comunicados de prensa. Comunicado número 245. Son inconstitucionales los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal. Creados por la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
- 23.-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Dirección General de comunicación Social. Comunicados de prensa. Comunicado número 256. Otros tres municipios ganan la controversia constitucional sobre los comités de planeación para el Desarrollo Municipal, creados por la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
- 24.-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Dirección General de comunicación Social. Comunicados de prensa. Comunicado número 98. Los Ministros

Instructores resuelven sobre las suspensiones Solicitadas en las Controversias constitucionales promovidas contra la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

## LEGISLACION

Constitución Política de los estados Políticos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Federal.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

Ley para el Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley del Impuesto al valor agregado

Ley de Coordinación Fiscal.

## JURISPRUDENCIA

### Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Jurisprudencia de los Tribunales del poder judicial de la federación, en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, compilación hecha por Ezequiel Guerrero Lara, Año 7, Volumen 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mayo-agosto, 1978.