

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**Procedimiento de Recuperación de Pagos de Incentivos
Económicos por Excepción, derivados de la Colaboración
Administrativa en materia Fiscal Federal, que por actos de
fiscalización corresponden al Distrito Federal.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

FABIOLA INIESTRA ITURBE

ASESORA: Dra. MARGARITA PALOMINO GUERRERO

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES
María del Carmen y Ernesto

*Por la bendición de tenerlos a mi lado y
sabiamente guiar mi camino,
Por que he aprendido a volar con propias alas,
fiel a mis ideales y convicciones.
Por su esfuerzo y dedicación*

*Con inmenso cariño
A ustedes mi infinita gratitud.*

A MIS HERMANOS

Ernesto y Oscar

Por que la vida sin ustedes, no sería lo feliz que es.

Dios los cuide y colme de bendiciones su camino.

Cuenten siempre conmigo

A MI ABUELITA TOYA

*En tu memoria, deseando que donde quiera que te
encuentres, estés bien.*

*Muchas gracias por tanto cariño, por tus cuidados, por
tu incondicional apoyo, y la lección de vida que nos dejas.*

Te extrañamos.

A la Lic. María del Carmen Tozcano Sánchez.

*Por creer y confiar en mí,
Por darme la oportunidad de crecer
profesionalmente a tu lado, por tu
invaluable apoyo en mi andar y
en la realización de este trabajo.*

*Gracias por brindarme tu amistad,
A ti, mi cariño y admiración.*

A la Lic. Elizabeth I. Noriega Aguilar

*A mi amiga, que si la hicieron como antes,
Por la dicha de tener a mi lado personas
con la calidad humana que tienes tú,
por tu amistad e incondicional apoyo.
Gracias*

A la Lic. Norma Romero Ruíz

*Por permitirme conocer a través de tu experiencia,
las bondades de la abogacía, por todo tu apoyo.
Gracias.*

A mis amigos

*Irma, Julia, Angélica, Lulú, Daniel, Emmita, Hugo,
Marisol, Lilia, Miriam, Toñita, Benjamín, Laura,
Esmeralda, Julio, Lilia.*

Por estar conmigo en la culminación de esta meta.

Gracias por brindarme su cariño.

Dra. Margarita Palomino Guerrero.

Por aceptar dirigir este trabajo y llevarlo a buen termino.

Con respeto, mil gracias por su tiempo y paciencia.

Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.

*Por autorizar la elaboración de este trabajo, y confiar en las nuevas
generaciones de abogados.*

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Y su Facultad de Derecho

*A mi alma mater,
por permitirme ser parte de su grandeza,
formarme en sus aulas, y ampliar mis horizontes.*

Procedimiento de Recuperación de Pagos de Incentivos Económicos por Excepción, Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que por Actos de Fiscalización Corresponden al Distrito Federal

Introducción

Capítulo I Ingresos Públicos del Estado

1.1	Actividad Financiera del Estado	1
1.2	Clasificación de los Ingresos Públicos	6
1.3	Ingresos Tributarios	11
1.3.1	Impuestos	12
1.3.2	Derechos	16
1.3.3	Contribuciones de Mejoras	19
1.3.4	Aportaciones de Seguridad Social	22
1.4	Ingresos Financieros	25
1.4.1	Empréstitos	25
1.4.2	Emisión de Moneda	28
1.4.3	Emisión de Bonos de Deuda Pública	28
1.4.4	Amortización y Conversión	31
1.4.5	Moratorias y Renegociaciones	31
1.4.6	Devaluaciones	32
1.4.7	Revaluaciones	33
1.4.8	Productos y Derechos	34
1.4.9	Expropiaciones	36
1.4.10	Decomisos	38
1.4.11	Nacionalizaciones	40
1.4.12	Privatizaciones	41

Capítulo II Ingresos por Coordinación Fiscal

2.1	Concepto de Coordinación Fiscal	44
2.2	Origen y desarrollo de la Coordinación Fiscal	46
2.3	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	61
2.3.1	Objetivos	66
2.3.2	Características	67
2.3.3	Materias de Coordinación	71
2.3.4	Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	76
2.3.5	Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal	77
2.3.6	Coordinación de Derechos	85
2.3.7	Convenios en Materia de Puentes de Peaje	89
2.3.8	Fondos de Aportaciones Federales	90
2.4	Organismos de la Coordinación Fiscal	98
2.5	Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal	114
2.5.1	Estructura	115
2.5.2	Funciones de la Colaboración Administrativa	115
2.5.2.1	Facultades de Fiscalización	116
2.5.2.2	Facultades en materia de determinación	123
2.5.2.3	Facultades en materia de recaudación	132

Capítulo III Procedimiento de Recuperación de Pagos de Incentivos Económicos por Excepción, derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que por actos de fiscalización corresponden al Distrito Federal.

3.1	Evolución de los Incentivos Económicos a partir de la Colaboración Administrativa Fiscal Federal entre la Federación y el Distrito Federal	135
3.2	Concepto de Incentivo Económico.....	163
3.3	Mecanismos para la operación de incentivos económicos derivadas del ejercicio de facultades coordinadas.....	165
3.3.1	Pago de incentivos por excepción	165
3.3.2	Pagos por autoaplicación.....	166
3.4	Incentivos Económicos por actos de Fiscalización	167
3.5	Reglas de aplicación general en materia de incentivos económicos por la Colaboración Administrativa	169
3.5.1	Aprobación de los actos de fiscalización en el Comité de Programación de Impuestos Federales	171
3.6	Procedimiento de Recuperación de Pagos por Excepción	174
3.6.1	Autoridades ante las que se realiza el trámite de recuperación de incentivos económicos	178
3.6.1.1	Administraciones Locales de Auditoría	181
3.6.1.2	Administraciones Locales de Recaudación	183
3.6.1.3	Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	191
3.7	El pago de declaraciones a través de medios electrónicos, y su repercusión en los ingresos de impuestos federales coordinados que por actos de fiscalización corresponden al Distrito Federal, conforme a lo que establece el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal	193
Conclusiones		196
Bibliografía		201

INTRODUCCIÓN

La Federación con el propósito de evitar la doble tributación, celebró acuerdos con las Entidades Federativas y Municipios, de tal forma que éstos renunciaron a gravar ciertos impuestos o derechos a cambio de participar en la recaudación federal; además, con el propósito de reforzar los procesos de fiscalización en toda la República Mexicana, y de esa forma vigilar el debido cumplimiento de obligaciones fiscales, ha otorgado facultades a los Gobiernos de los Estados, lo que se ha traducido en la conformación de un amplio sistema de colaboración administrativa.

En esta tesitura, es a través de la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que las Entidades Federativas realizan funciones de fiscalización, recaudación, y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, a cambio de participar en la recaudación que en materia de impuestos federales se logre por las citadas actividades, y que se denominan incentivos económicos, mismos que en sus orígenes comprendían también la entrega de recursos para los gastos de administración.

En este orden de ideas, tenemos que actualmente son dos los mecanismos a través de los cuales las Entidades Federativas reciben los incentivos económicos que les corresponden; uno, denominado "pago de incentivos por excepción" y el otro "pago de incentivos por autoaplicación", a través del cual obtenían los recursos de forma inmediata, cumpliendo con ello, la razón de ser de la celebración de los convenios de colaboración administrativa, así como la regla general que imperaba hasta antes de la iniciativa de reforma del 5 de abril del 2001 al Código Fiscal de la Federación.

A este respecto, entre las modificaciones realizadas al Código Fiscal de la Federación en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal por conducto de la Cámara de Diputados el 5 de abril de 2001, se destaca la inclusión de medios electrónicos para

presentar entre otros el pago de declaraciones, lo que sin lugar a dudas representa un esfuerzo de las autoridades federales por implementar los avances tecnológicos a la materia fiscal, en aras de una simplificación administrativa que derive en el oportuno cumplimiento de obligaciones fiscales, y con ello el aumento de la recaudación de impuestos federales.

Así tenemos que la incursión de medios electrónicos, ha permitido recibir o enviar información en un mínimo de tiempo, significando también un desarrollo importante en materia de telecomunicaciones, ventaja que además ha hecho que cada vez mayores operaciones comerciales se realicen a través de ellos, provocando que la Federación incumpla los propósitos que dieron origen a la coordinación fiscal.

En esta tesitura, las facilidades otorgadas a los contribuyentes, ha provocado que un procedimiento que se aplicaba de forma excepcional para la recuperación de incentivos económicos resulte ahora ser la regla general, violentándose con esto el espíritu de la colaboración administrativa, y peor aún afectando seriamente las finanzas de las haciendas públicas de las Entidades Federativas, concretamente las del Distrito Federal.

Este trabajo de investigación tiene por objeto demostrar que la obtención de los incentivos económicos por parte de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, a través del procedimiento "pago de incentivos por excepción", que contrario a su denominación ahora es la regla general, atenta contra sus finanzas públicas. Situación que ponemos de manifiesto a lo largo de tres capítulos; el Primero de ellos, titulado "Ingresos Públicos del Estado", en el que se destacan los medios a través de los cuales se obtienen y la importancia de los mismos para la actividad financiera del Estado, la cual no sólo se encarga de la parte económica sino que también atiende aspectos políticos, jurídicos y sociológicos del Estado.

En el Segundo Capítulo, denominado "Ingresos por coordinación fiscal", se desarrolla la génesis de ésta, a fin de comprender las razones y motivos que tuvieron la

Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, para coordinarse en materia de contribuciones federales, y de esa forma entender el alcance de las características de la coordinación fiscal, entre las cuales se destacan, el manejo y disponibilidad de fondos; la nivelación de la capacidad fiscal de las entidades; la eliminación de la concurrencia impositiva; la unificación del procedimiento para calcular las participaciones; la delegación de facultades, y la más importante para nuestro trabajo de investigación, "la certeza en cuanto el cumplimiento de los convenios".

Por último, en el Capítulo Tercero "Procedimiento de Recuperación de Pagos de Incentivos Económicos por Excepción, derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que por actos de fiscalización corresponden al Distrito Federal", desarrollamos la evolución de los incentivos económicos que percibe el Distrito Federal por las funciones que la Federación le delega mediante la celebración de Convenios, así como los mecanismos a través de los cuales tiene que solicitar el reintegro de los mismos que por los actos de fiscalización que realiza le corresponden, y con ello demostrar que con las multitudes modificaciones al Código Fiscal de la Federación, un procedimiento que se aplicaba por excepción resulta ahora la regla general, lo que trae como consecuencia que el Distrito Federal no obtenga incentivos económicos de forma inmediata, con lo cual la Federación ha vulnerado las bases de la coordinación fiscal en perjuicio de las arcas de las haciendas públicas locales, por lo que nuestra propuesta consiste en sustentar en principios de buena fe y confianza el procedimiento de "pago de incentivos por excepción".

Ciudad Universitaria, octubre de 2007.

CAPITULO I INGRESOS PÚBLICOS DEL ESTADO

1.1 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Previo a desarrollar lo que se conoce como actividad financiera del Estado, resulta necesario puntualizar sobre el régimen financiero del mismo, en virtud de ser éste el instrumento del que se sirve para proveerse de recursos monetarios y estar en posibilidades de satisfacer necesidades y demandas sociales, que a decir del autor Narciso Sánchez Gómez en su obra "Derecho fiscal Mexicano", dicha actividad resulta más compleja ante el desmedido crecimiento demográfico, la falta de fuentes de trabajo para la población económicamente activa, deuda pública, así como la desviación de recursos son factores que repercuten negativamente.

Así pues, las finanzas públicas tienen por objeto examinar como el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos, que se encuentran sujetos a principios de legalidad, es decir, a los que expresamente autoriza la ley en aras de la satisfacción de objetivos sociales.

Para analizar el concepto de ingreso público, en principio definiremos al ingreso como tal, y a este respecto diversos autores en la materia coinciden en establecer en forma genérica que se trata de toda percepción en dinero, especie, servicios, crédito o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona.

Tratándose de los ingresos públicos, referiremos a las sumas en dinero o en especie que percibe el estado a través de los más diversos medios, sobre este punto el autor español Saínz de Bujanda, citado en la obra Lecciones de Derecho Tributario de Antonio Jiménez González, refiere que son "aquellos ingresos que percibe un ente público y, paralelamente, ingresos privados los que percibe una persona jurídica privada"¹ en la que se entiende desde luego a la naturaleza del sujeto captador del ingreso, sin embargo, conviene precisar que existen otras corrientes doctrinarias para quienes el carácter de ingreso solamente lo tiene aquél que consiste en dinero.

Sobre el mismo tema, José Juan Ferreiro Lapatza señala, "son ingresos públicos las sumas de dinero que el Estado y los demás entes públicos perciben para el logro de sus fines"², esto último, punto de coincidencia entre las diversas opiniones de los estudiosos sobre el concepto mismo de ingresos públicos, por lo que se considera necesario retomar la noción de Estado.

¹ JIMENEZ González, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, 3ª edición, Editorial Ecasa, México, 1993, p.9.

² FERREIRO Lapatza, José Juan. Curso de Derecho Financiero Español, Vol. I, 21ª edición, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 1999, p.155.

El Estado ha sido definido como "la persona jurídica de derecho público, constituida por la comunidad de habitantes de un territorio determinado, organizada con arreglo a su Constitución para el cumplimiento de sus fines específicos"³, en tal virtud es necesario que éste cuente con recursos tanto en dinero como en patrimonio, lo que en líneas anteriores se ha señalado como ingresos públicos, de dicho enfoque se desprende que como consecuencia de la organización, particularmente de los individuos, el Estado tiene que cumplir con una serie de necesidades públicas, lo que conlleva a su vez a la realización de diversas funciones que le resultan fundamentales e ineludibles.

La satisfacción de las necesidades públicas, implica en esencia, la función del Estado, y a su vez su justificación, pues de no ser así, como tal no tendría razón de ser.

Así, el Estado puede allegarse de estos recursos por dos vías: en primer lugar, mediante ingresos de derecho privado, que son aquellos que obtiene por su patrimonio, del desarrollo de alguna actividad industrial o por la prestación de un servicio.

Al referirnos a los ingresos de derecho privado, se hace necesario señalar la constitución del patrimonio del Estado, y al respecto diremos que éste se constituye por el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que ha acumulado y posee a título de dueño o propietario, para destinarlos de forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o para realizar sus fines sociales y económicos.

En esta tesitura, las finanzas privadas, son aquéllas que tienden a satisfacer las necesidades de los particulares cuyos objetivos pueden ser personales, familiares, o simplemente enfocados a la obtención de recursos para satisfacer las necesidades prioritarias.

La segunda vía con la que cuenta el Estado para la obtención de recursos, son los ingresos de derecho público, que lo constituyen en esencia los tributos y los ingresos financieros, lo que amerita una exposición más amplia, misma que se hará en líneas posteriores del presente trabajo, así, la obtención de recursos económicos es parcialmente uno de los objetivos de lo que se denomina Actividad Financiera del Estado.

Existen diversas opiniones en cuanto al origen de la palabra finanzas, algunos autores encuentran su origen en la voz inglesa *fine* (pago de tasas), o con la alemana *finden* que significa encontrar, otros autores a su vez del vocablo latino *finis*. Siendo éste último lo más aceptado, ya que se considera que la palabra finanzas tiene su origen en la voz francesa "*finances*" y esta a su vez, de la raíz

³ MARTIN, José María. Introducción a las Finanzas Públicas, 2ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, p.3.

latina “*finis*”, que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria.

En su origen “financiar” refiere a pagar, en este sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero, a su empleo y utilización. Así pues, el término finanzas se ha empleado para hacer referencia a los recursos y gastos del Estado, sin embargo se le ha agregado el adjetivo de públicas, para distinguir las finanzas del Estado con la de los particulares.

La actividad financiera del Estado consiste en “el conjunto de operaciones que la doctrina denomina fenómenos financieros (realización de gastos u obtención de recursos) y cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas”⁴.

Sobre el mismo tema, el autor Héctor Belisario Villegas señala a la actividad financiera del Estado como “el conjunto de operaciones del Estado, que tiene por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad”⁵.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista Joaquín B. Ortega, citado por Sergio Francisco de la Garza, como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”⁶.

De este modo, dicha actividad se distingue por no constituir en si misma un fin, sino un medio para dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente tiene encomendados y para lo cual requiere de recursos.

Así pues, dicha actividad se desenvuelve dentro del marco de la administración pública y se orienta a la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir el único objetivo de la actividad financiera es el de obtener ingresos y realizar gastos para que el Estado realice sus otras actividades, sin embargo no hay que pasar por alto de que existe la posibilidad de que se realice para cumplir finalidades públicas en forma directa. Así el Estado es el único y exclusivo sujeto activo de la actividad financiera.

La actividad financiera del estado puede verse desde dos ámbitos, el público y el privado, y para el desarrollo de nuestro tema atenderemos al primero de ellos, el cual implica el manejo de ingresos y gastos sociales que realiza el Estado, de los

⁴ MARTIN, José María. Op. cit., p.27.

⁵ VILLEGAS, Héctor Belisario. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 8ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, p.155.

⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 5.

cuales se allega a través de contribuciones, ingresos derivados de financiamientos (empréstitos), explotación y aprovechamientos de sus bienes patrimoniales.

En este orden de ideas, la actividad financiera del Estado implica además cubrir el gasto público con el fin de lograr sus atribuciones, como son la educación, seguridad social, salubridad, administración de justicia, construcción de obras públicas, así como diversos servicios de interés social que deben estar contemplados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate.

Por lo que debemos tener claro que: los fenómenos financieros no son simples, toda vez que presentan diversos aspectos que evidencian su complejidad, de ahí que el Derecho Financiero, sea la disciplina que se dedica al estudio y análisis de las formas y procedimientos jurídicos que emplea el Estado para allegarse de los recursos económicos que le permita hacer frente a las erogaciones del Estado, en otras palabras al gasto público.

De los conceptos que se han señalado sobre la Actividad Financiera del Estado, se observa como elementos comunes, que dicha actividad está integrada por diversas etapas y aspectos, a saber:

- a) Económico. Posee este aspecto por cuanto se ocupa de la obtención de recursos económicos, necesarios para los fines del Estado. Los medios requeridos en toda operación financiera son siempre de naturaleza económica.
- b) Político. Tiene este aspecto por los agentes que intervienen en la actividad financiera, además, por la investidura propia del poder ejecutivo, que en nuestro país tiene naturaleza eminentemente político, así como por la esencia misma de dicha actividad al satisfacer las necesidades colectivas, cada operación financiera presupone una elección a *priori* de fines y medios para su realización.
- c) Jurídico. En un Estado de derecho la actividad financiera discurre conforme a normas jurídicas a las que debe someterse tanto el Estado como el gobernado incidiendo así en una gama de relaciones jurídicas entre ambos, habrá casos en que el gobernado sea contribuyente, en otras ocasiones usuario de servicios que aquél presta, e inclusive consumidor de bienes y servicios que el Estado oferte en el mercado, en el último de los casos.

Así pues, cada una de las operaciones financieras del Estado, está regulada por el conjunto de normas y principios de derecho público. No hay que perder de vista que es el derecho positivo vigente el que regula la actividad financiera del Estado, v.g. Código Financiero del Distrito Federal, Código

Fiscal de la Federación, en ese sentido, en cuanto a su clasificación dentro del estudio del derecho se puede decir que el aspecto jurídico de la Actividad Financiera del Estado le corresponde al Derecho Financiero.

- d) Sociológico. Como último aspecto de la citada Actividad Financiera del Estado se observa el sociológico, toda vez que el régimen de las contribuciones y del gasto ejercido por el Estado, ejerce una determinada influencia como rechazo o aceptación sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado entendiéndose los partidos políticos por ejemplo, e inclusive se trata de una influencia sobre la sociedad en general.

El autor José María Martín señala como aspectos de la citada Actividad Financiera del Estado "...1) La planificación o cálculo, tanto de los recursos como de los gastos públicos, que se materializa en un presupuesto..., 2) el logro u obtención de los recursos públicos, lo cual implica una decisión con respecto a cómo, cuándo y de dónde obtenerlos... 3) La aplicación o inversión de tales recursos, o sea las erogaciones o inversiones en bienes públicos, la cual supone un análisis sobre los efectos que producirá en la economía y en el orden social"⁷.

Bajo este contexto, nosotros consideramos como fases de la actividad financiera las siguientes:

- a) Planificación. A diferencia de otros autores que establecen las etapas de la Actividad Financiera del Estado, Héctor Belisario Villegas, en su obra Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario señala de manera didáctica como primera etapa de esta actividad, la medición de gastos e ingresos futuros, materializada generalmente en el presupuesto de ingresos, en el caso de México, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, respectivamente.
- b) Obtención de ingresos. Los cuales provienen de la realización de actos regulados dentro del marco de derecho privado, como es el caso de aquellos ingresos que obtiene el Estado de las ganancias por la operación de sus empresas de participación estatal mayoritarias. Así mismo, obtiene ingresos por actividades realizadas dentro del marco del derecho público, como los que percibe por la vía de la recaudación tributaria.
- c) La administración de los recursos obtenidos. Por la realización de actos derivados, tanto de actos de derecho público como de derecho privado, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales de carácter permanente, es decir, la administración del patrimonio del Estado.

⁷ MARTÍN, José María. Op. cit. p. 44

- d) Las erogaciones necesarias para la realización de las múltiples y variadas atribuciones, actividades y finalidades tanto propias como de la colectividad que el Estado tiene a su cargo.

De todo lo anterior, se desprende que la actividad financiera del Estado no se limita al estudio de los ingresos y egresos públicos, ya que forma parte fundamental del desarrollo económico nacional, pues participa en diseñar estrategias de mantenimiento, creación y consolidación de fuentes de trabajo, otorgar exenciones, impulsar tanto políticas de estímulos fiscales, como la importación y exportación de bienes y servicios.

Tampoco hay que pasar por alto, la importancia que deviene de la realización de la Actividad Financiera del Estado dentro de un estricto marco de derecho, así como su impacto en el orden social, ya que en la medida de que exista un equilibrio en estos dos ámbitos, habrá equidad y justicia social.

Así, los ingresos públicos del Estado, se constituyen por las sumas de dinero, especie o cualquiera que sea la forma, que representen un patrimonio para el mismo, mediante el cual hace frente a los gastos o erogaciones gubernamentales, a través de la actividad financiera que desarrolla el Estado, la cual como se señaló no constituye en si misma un fin, sino que se trata de un medio para que el Estado cumpla con los fines que constitucionalmente tiene encomendados y para lo cual requiere de recursos.

1.2 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Como hemos señalado para el desarrollo de su Actividad el Estado requiere de recursos, y estos recursos generalmente los obtiene por ingresos de derecho privado o de derecho público, así los ingresos públicos lo constituyen esencialmente los tributos y los ingresos financieros, en consecuencia, a efecto de abordar el presente tema, es necesario retomar brevemente el concepto de ingresos públicos del Estado. En sentido amplio, los ingresos públicos son los recursos que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención del gasto público, en nuestro país se contempla la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, con vigencia de un ejercicio fiscal.

En tal virtud, y de manera enunciativa se señalan los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007:

CONCEPTO	Millones de Pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,511,815.7
I. IMPUESTOS:	1,003,841.0
1. Impuesto sobre la renta.	440,405.6
2. Impuesto al Activo.	11,734.8
3. Impuesto al Valor Agregado.	428,710.7
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	59,995.5
A. Gasolinas, diesel para combustión automotriz.	16,874.5
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,564.2
a) Bebidas alcohólicas.	5,856.5
b) Cervezas y bebidas refrescantes.	14,707.7
C. Tabacos labrados.	22,556.8
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	17,286.6
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,042.5
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	2,419.2
9. Impuestos al comercio exterior:	27,585.7
A. A la importación.	27,585.7
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	10,660.4
II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:	17.6
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	17.6
III. DERECHOS:	471,353.2
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	4,256.4
A. Secretaría de Gobernación.	1,048.9
B. Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,714.0
C. Secretaría de la Defensa Nacional.	0.0
D. Secretaría de Marina.	0.0
E. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	98.5
F. Secretaría de la Función Pública.	2.4
G. Secretaría de Energía.	13.3
H. Secretaría de Economía.	74.6
I. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	12.1
J. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	829.8
K. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	39.5
L. Secretaría de Educación Pública.	330.5
M. Secretaría de Salud.	2.4
N. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.9
Ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.	61.4
O. Secretaría de Turismo.	0.6
P. Secretaría de Seguridad Pública.	27.5
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:	9,222.2
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	0.6
B. Secretaría de la Función Pública.	0.0
C. Secretaría de Economía.	173.2
D. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,789.3
E. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	6,181.6
F. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	77.5
G. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	0.0
3. Derechos a los hidrocarburos.	457,874.6
A. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.	398,539.0

B. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.	55,491.6
C. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.	3,457.9
D. Derecho para el Fondo de Investigación científica y tecnológica en materia de energía.	364.2
E. Derecho para la fiscalización petrolera.	21.9
F. Derecho adicional.	0.0
IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.	1,473.3
V. PRODUCTOS:	7,721.8
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	29.7
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	7,692.1
A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	1.0
C. Enajenación de bienes:	986.0
a) Muebles.	753.4
b) Inmuebles.	232.6
D. Intereses de valores, créditos y bonos.	5,268.6
E. Utilidades:	1,436.5
a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	460.0
c) De Pronósticas para la Asistencia Pública.	975.4
d) Otras.	0.0
. Otros.	0.0
VI. APROVECHAMIENTOS:	27,408.8
1. Multas.	892.3
2. Indemnizaciones.	650.3
3. Reintegros:	48.7
A. Sosténimiento de las Escuelas Artículo 123.	0.4
B. Servicio de Vigilancia Forestas.	0.0
C. Otros.	48.3
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	165.3
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	3,472.7
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos Sorteos.	275.1
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	4.6
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	1.4
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.00
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y	0.00

Agropecuarias.	
D. Otros conceptos.	1.4
16. Cuotas Compensatorias.	411.2
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0
19. Recuperaciones de capital:	4,923.1
A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas.	15.8
B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.	1.3
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D. Desincorporaciones.	4,906
E. Otros.	0.0
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	0.0
21. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	1,226.3
22. No comprendidas en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
23. Otros:	15,337.8
A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	0.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	4,345.0
D. Otros.	10,992.8
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	726,596.8
VII. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS:	589,663.8
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	589,663.8
A. Petróleos Mexicanos.	338,279.6
B. Comisión Federal de Electricidad.	216,261.2
C. Luz y Fuerza del Centro.	-3,195.2
D. Instituto Mexicano del Seguro Social	13,030.2
E. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	0.0
VIII. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:	136,933.0
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	136,933.0
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.0
IX. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	22,000.0
1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	209,228.0
A. Interno.	209,228.0
B. Externo.	0.0
2. Otros financiamientos:	22,000.0
A. Diferimiento de pagos.	22,000.0
B. Otros.	0.0
3. Superávit de organismos y empresas de control directo (se resta)	209,228.0
TOTAL	2,260'412.5

Al abordar el tema el autor Luis Humberto Delgadillo señala al efecto "El tema que estudiaremos en esta capítulo plantea una problemática de gran consideración al pretender clasificar los diferentes tipos de ingresos. La confusión se genera ante todo, por el enfoque personal que cada autor utiliza para agrupar los diversos ingresos"⁸. Sin embargo, el mismo autor establece la clasificación de los ingresos públicos en ingresos ordinarios y derivados, ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado, ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

- Ingresos públicos ordinarios y extraordinarios.

La maestra Doricela Mabarak Cerecedo, señala que por las características que rodean a su percepción, los ingresos públicos pueden tener un doble carácter: ordinarios y extraordinarios, en ese sentido, define como ingresos ordinarios "...aquellos que la hacienda pública percibe en un ejercicio fiscal para con ellos hacer frente a los gastos planeados para ese mismo ejercicio"⁹. Como nota peculiar se puede destacar que estos ingresos deben ser suficientes para los gastos entonces ordinarios del Estado en un ejercicio fiscal.

Al respecto, los coautores Ponce Gómez y Ponce Castillo, en su obra precitada, al referirse a los ingresos ordinarios señalan "En otras palabras, son los que se obtienen de fuentes impositivas que no se agotan, y por ello, constituyen un ingreso ordinario del Estado..."¹⁰

Por otro lado, los ingresos extraordinarios son "aquellos cuya obtención resuelve el Estado en condiciones especiales, cuando acontece alguna circunstancia que haga necesaria esa percepción..."¹¹, amplía asimismo, que para ese tipo de ingresos, se proyecta y ejecuta en el ejercicio fiscal un programa extraordinario para la obtención de dicho recursos. Por lo que este tipo de ingresos se distinguen de los ordinarios por su cualidad de transitoriedad.

- Ingresos fiscales o tributarios e ingresos financieros.

Respecto a la clasificación de ingresos fiscales o tributarios e ingresos financieros, opera en cuanto a la naturaleza de los ingresos públicos, y en primer lugar tenemos a los ingresos fiscales o tributarios los cuales derivan de la aplicación de las leyes tributarias o fiscales, y su obtención puede darse inclusive mediante el denominado Procedimiento Administrativo de Ejecución.

⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa, México, 1998, p.35.

⁹ MABARAK Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero. 3ª Edición, Editorial Harla, México, 1998, p. 14

¹⁰ QUINTANA Valtierra, Jesús. et.al. Derecho Tributario Mexicano. 1ª reimpresión, Editorial Trillas, México, 1991, p.14

¹¹ Ibidem, p. 14

En este rubro, básicamente debemos tener en cuenta la Ley de Ingresos de la Federación, emitida anualmente por el Poder Legislativo Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo con las facultades establecidas en el artículo 73, fracción VII de nuestra Carta Magna.

Los ingresos financieros, en sentido amplio son aquellos que el Estado percibe, en términos generales por la explotación de sus bienes propios o por alguna otra actividad que en su carácter de persona moral de derecho público, sea susceptible de ser realizada para atender sus requerimientos de numerario. De este concepto se observa que los ingresos financieros son una fuente complementaria de ingresos del Estado, en el gran reto de la obtención de recursos económicos para hacer frente la satisfacción de las necesidades públicas.

Expuesto lo anterior, estamos de acuerdo en señalar que es común encontrar diversas clasificaciones de los ingresos públicos del Estado, entre los que se destacan los siguientes: ingresos públicos ordinarios y extraordinarios, ingresos fiscales o tributarios e ingresos financieros, ingresos federales, estatales y municipales, ingresos presupuestarios y extrapresupuestarios, e ingresos de derecho privado y de derecho público. Sin embargo, en el presente trabajo, la clasificación que se abordará y desarrollará de manera más amplia es aquella que distingue entre los ingresos tributarios e ingresos financieros, como se precisa a continuación.

1.3 INGRESOS TRIBUTARIOS

Al hablar de ingresos tributarios, es referencia obligada exponer la idea del Estado, como ente supremo de la sociedad ante el particular o gobernado, él tiene la facultad o poder de imponerle el pago de contribuciones, observando desde luego, como ya se comentó una serie de principios jurídicos, políticos, sociales, etc.

En este sentido, diremos pues que en finanzas públicas, el término Estado se utiliza como sinónimo de lo que usualmente se llama gobierno, dejando claro de antemano que éste es un elemento del Estado.

Como referencia histórica, de los ingresos tributarios, el Imperio Romano es el ejemplo a invocar, ya que una vez conquistados y sometidos los pueblos por dicho Imperio, éste les imponía la obligación de pagarle tributos, ya que en virtud del poder de imperio del Estado, se tiene la facultad de exigir determinado recursos al particular (gobernado), lo que se denominan ingresos tributarios.

Narciso Sánchez Gómez en su obra Derecho Fiscal Mexicano, refiere a los ingresos tributarios como "...aquellos que decreta el Estado con carácter general y obligatorio mediante la expedición de las leyes respectivas y cuya finalidad es la de cubrir el gasto público.¹²"

El maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno, al referirse a este tipo de ingresos señala "son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico-fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos"¹³, éstos ingresos para el Estado, derivan de la capacidad contributiva de los contribuyentes.

De las aportaciones anteriores, se desprende que los ingresos tributarios provienen de manera exclusiva de las aportaciones económicas que realizan los gobernados por imperativo constitucional y legal, de sus ingresos, utilidades y rendimientos para contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, conforme lo establece el artículo 31, fracción IV Constitucional.

En este orden de ideas, y siguiendo con lo establecido en el precepto legal citado en el párrafo anterior, se desprende que "dichas contribuciones constituyen obligaciones de derecho público, deben estar establecidas en la ley, ser proporcionales y el producto que de éstas se obtenga, debe destinarse a cubrir el Gasto Público"¹⁴.

En este contexto, tenemos que los ingresos tributarios se clasifican en:

- Impuestos.
- Derechos.
- Aportaciones de seguridad social.
- Contribuciones de mejoras.
- Accesorios de las contribuciones.

Los referidos ingresos tributarios a continuación serán analizados en el presente trabajo.

1.3.1 IMPUESTOS

La palabra impuesto proviene del vocablo latino impositus, que significa tributo o carga.

¹² SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. 2a Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 12.

¹³ ARRIJO Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, 16ª edición, Editorial Themis, México, 2002, p. 81.

¹⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa, México, 1998, p.27.

Narciso Sánchez Gómez, conceptúa a los impuestos como "...las contribuciones que conforme a la ley, exige el Estado, con carácter general, obligatorio e impersonal, a todas las personas físicas y morales, cuya situación coincide con el hecho generador del tributo y que lleva como destino cubrir el gasto público, sin esperar una compensación o un beneficio directo a los sujetos pasivos"¹⁵.

Sobre el mismo punto, se señala que los impuestos son "... las prestaciones obligatorias en dinero o especie que fijan las leyes para cubrir los gastos públicos"¹⁶.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, fracción I, los define como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por dicha disposición legal, destacando como la fuente principal de obtención de ingresos para el Estado.

De la definición legal precitada, se destacan las siguientes características de los impuestos:

1. Los impuestos son contribuciones. En ese sentido, son obligaciones constitucionalmente establecidas, en nuestra Carta Magna se establece la obligación de los ciudadanos a contribuir en el artículo 31, fracción IV.
2. Es a cargo de las personas físicas o morales. Este aspecto es muy importante de destacar, ya que el sujeto pasivo de la relación jurídico fiscal puede ser una persona física o moral, exceptuando la persona moral constituida por el Estado mismo.
3. Se aplica a las persona físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstos en la ley. Esta característica se refiere, en primer lugar, a que la obligación de contribuir es a cargo de aquellas personas cuya situación coincide con el hecho generador del crédito fiscal, independientemente de la voluntad del particular u obligado, pues es una potestad de *imperium* del Estado.
4. Su pago es en dinero o en especie. La primera forma es la que tradicionalmente se lleva a cabo en nuestro país, en moneda de curso legal.
5. Debe ser proporcional y equitativo. La proporcionalidad implica que cada persona debe pagar de acuerdo a su capacidad contributiva, riqueza o

¹⁵ Ibidem. p. 27

¹⁶ RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1986, p. 28

patrimonio, lo cual conlleva a que quienes tienen mayores fuentes de ingresos o riquezas debe contribuir en mayor cantidad, a su vez la equidad en el pago de los impuestos significa que todas aquellas personas que se encuentran en una misma situación contributiva, se le cobre el impuesto en igualdad de condiciones.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la tesis siguiente lo relativo a la proporcionalidad y equidad de los impuestos.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS, FALTA DE, DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES. El carácter desproporcionado o inequitativo de una contribución únicamente puede derivar por la propia naturaleza de la ley fiscal que la establece, de su relación con el conjunto de sujetos pasivos.

Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, tesis 13/89, Página 322.

De lo anterior, se deduce que la falta de proporcionalidad de una contribución no deriva del impacto económico del tributo de cada contribuyente en lo individual, sino del impacto general que la disposición legal que lo establece de que se trate, es que la norma es desproporcionada en sí misma, considerando a todos los obligados por ella.

6. Se destina a satisfacer los gastos públicos, de manera concreta, lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el referido artículo 31, fracción IV en el que establece "...es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipios en que residan."

Continuando con la naturaleza del impuesto, resulta importante mencionar sus elementos esenciales, ya que sin estos el impuesto no tendría validez en el ámbito jurídico. De manera muy sencilla pero importante se señalan, los siguientes:

1. **Objeto.** Se entiende por objeto la obligación tributaria sustantiva, aquello que el acreedor (Estado) puede exigir al deudor (contribuyente) y que está constituido por una obligación de dar a cargo del sujeto pasivo y a favor del sujeto activo, como ya se apuntó en el tema de la Actividad financiera del Estado, el sujeto activo es el Estado mismo.

El objeto de la obligación fiscal es siempre el pago del crédito fiscal determinado en cantidad líquida.

2. **Sujetos.** Los sujetos de la relación jurídico-tributaria son por un lado el sujeto activo que lo constituyen la Federación, Estados y Municipios, en virtud de que son los entes que tienen derecho a exigir de los particulares el pago de los tributos.

El sujeto pasivo, es lo que en la teoría de las obligaciones se le denominaría "deudor", de tal forma, los sujetos pasivos en la relación jurídico fiscal, son todos aquellos que de una u otra forma tienen la obligación de pagar una prestación a favor del Estado (fisco), de acuerdo con las leyes tributarias.

3. **Base.** Se entiende la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto pasivo de la relación jurídico fiscal. Puede señalarse que la base del tributo representa la evaluación de una porción de lo gravado por la ley, para determinar de forma concreta cual será el gravamen al que el contribuyente estará obligado a pagar.
4. **Tasa.** Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de porcentaje.
5. **Monto.** Es la cantidad que los contribuyentes (sujeto pasivo) deben enterar al fisco, esto es, la cantidad líquida que la hacienda pública tiene derecho a percibir.
6. **Época de pago.** Expresamente debe contemplarse en la ley de manera cierta la fecha de vencimiento del impuesto de que se trate, puesto que a partir de esa fecha cobra lo que se denomina la exigibilidad del impuesto para sujeto pasivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó una tesis jurisprudencial sobre los elementos esenciales de los impuestos, como se describe a continuación:

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos público, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactotas, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales

de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: I, Apéndice 1988. Tesis 163, Página 146.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos advertir que si bien el Estado cuenta con la potestad de establecer tributos para satisfacer el gasto público, entre los que se destacan por su importancia, los impuestos, también el estado al regular los tributos, debe atender esencialmente a los principios de proporcionalidad y equidad, así como otros elementos esenciales de validez de los impuestos, como son el sujeto, objeto, base, tasa y la época de pago.

1.3.2. DERECHOS

Sobre este rubro, el maestro Raúl Rodríguez Lobato, establece a los derechos como "las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la Ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinados al sostenimiento de esos servicios"¹⁷.

El artículo 2, fracción IV del citado Código Fiscal de la Federación establece que los Derechos son "contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando los presten organismos descentralizados. También son derechos las contraprestaciones a cargo de los organismos públicos descentralizados, que prestan servicios exclusivos del Estado".

Deben considerarse dentro de este rubro a un conjunto de pagos que deben efectuarse tanto al fisco federal como a los fiscos estatales y municipales para tener el derecho a recibir o disfrutar determinados servicios. Algunos ejemplos de estos lo constituyen los derechos por suministro de agua, inscripciones al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, registro de patentes y marcas, derechos por certificación de actas del Estado Civil de las personas, ante el Registro Civil, etc.

¹⁷ RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Op. Cit. p. 3

Al respecto, y por considerar complementario a lo antes expuesto, se citan algunos de los criterios que la Suprema Corte de Justicia a emitido en atención al tema que se desarrolla.

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.

Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 71). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la

recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.

P./J. 41/96

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo IV, Julio de 1996. Pág. 17. **Tesis de Jurisprudencia.**

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere:

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".

P./J. 1/98

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo VII, Enero de 1998. Pág. 40. **Tesis de Jurisprudencia.**

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluye que:

DERECHOS FISCALES.

Es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación tributaria, las contribuciones conocidas como derechos son las contraprestaciones que se pagan al Estado como precio de los servicios administrativos prestados, pero este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en esencia, que la palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y

secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, distribución, venta y lucro debido, pues éste se organiza en función del interés de los particulares; y los derechos que se pagan por los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y que, por lo tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con el gravamen correspondiente, que recibe el nombre de derechos.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca. Volumen 175-180 Primera Parte. Pág. 69. **Tesis Aislada.**

Resulta interesante observar como durante el transcurso del tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó en el sentido de que el origen de los derechos no residen en la obligación general de contribuir el gasto público, sino que estos representan una contraprestación, es decir, los derechos son propiamente el precio que los particulares cubren por los servicios recibidos por el Estado.

1.3.3. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Las contribuciones de mejoras, son consideradas como la figura típica de la contribución especial, mismas que se definen como la prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general que los beneficia o beneficia en forma específica, entre las principales características de la contribución especial, destacan las siguientes:

- 1.- Figura jurídica tributaria, por cuanto que el Estado la impone con el carácter de obligatoria a los particulares.
- 2.- No se trata del pago por un servicio público prestado por el Estado, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general.
- 3.- Solamente es pagada por el particular que obtiene un beneficio directo o inmediato.

4.- Se trata del pago de una cantidad de dinero que está en relación con el monto del beneficio obtenido.

5.- Es impuesta por el Estado a los organismos autorizados.

6.- Tratándose de servicios, sólo se cubre en aquellos que se imponen por disposición de una Ley.

En este orden de ideas, las contribuciones de mejoras se definen como la contribución proporcional al beneficio específico derivado, destinada a sufragar el costo de una obra de mejoramiento emprendida para el beneficio común.¹⁸

Así, las contribuciones de mejoras, sirven para aumentar el patrimonio del Estado por cuanto que con lo que se va a recaudar por concepto de esta prestación, se liquidarán los adeudos que el gobierno tenga por concepto de la obra que incrementarán el patrimonio de la Hacienda Pública.

Nuestra legislación federal sólo reconoce como especies de la contribución especial a la contribución por mejoras, que define como: las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas, como tal, es una prestación a cargo de los particulares, quienes deben pagar obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica.

A este respecto, en materia estatal y municipal, se tienen muchos ejemplos de esta clase de contribuciones, las cuales han representado un alivio para las finanzas locales y municipales, sin embargo en materia federal, el caso a destacar son las contribuciones de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

Así, tenemos que:

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE CUOTAS POR LA DOTACION DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y DRENAJE A NUEVOS DEMANDANTES, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1995).

El artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, si bien se refiere a las contribuciones de mejoras, en realidad lo que establece es el pago de un derecho, contribución respecto de la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que debe existir un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y un trato fiscal semejante a quienes reciben igual servicio. El Código Financiero del Distrito Federal, apartándose de estos principios, contempla en el

¹⁸ Cfr. MARGAIN Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 97-106.

artículo 190, fracción I, diferentes cuotas para el pago de derechos que corresponden a los nuevos demandantes por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, cuando el inmueble es destinado a usos diversos del habitacional; tal norma es desproporcional e inequitativa, pues otorga un trato distinto a quienes reciben igual servicio, dado que establece cuotas diferentes y en proporciones hasta de cuatro veces mayores para los nuevos demandantes propietarios de inmuebles, o en su caso poseedores, que reciben la misma autorización por los servicios de dotación de agua potable y drenaje. Es también desproporcional esta contribución, ya que no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para estos nuevos demandantes por la autorización del servicio, pues aunque se establecen tarifas progresivas que contienen mínimos o máximos, lo cierto es que a todos los nuevos demandantes del servicio se les otorga la misma autorización y, por lo tanto, les debe corresponder la misma cuota.

P./J. 21/2000

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Marzo de 2000. Pág. 6. **Tesis de Jurisprudencia.**

También a nivel local se establece:

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. EL ARTÍCULO 6o. DEL DECRETO LEGISLATIVO 308 REFORMADO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE ESTABLECE QUE LOS PREDIOS DESTINADOS A CASA HABITACIÓN, NO PAGARÁN EL IMPUESTO SOBRE AUMENTO DE VALOR Y MEJORÍA ESPECÍFICA DE LA PROPIEDAD, PREVISTO EN LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

Tomando en consideración que la naturaleza del impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, previsto en los artículos del 41 bis-9 al 41 bis-26 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, es la de una contribución de mejoras, en tanto se establece con motivo del hecho generador consistente en el beneficio particular a favor de determinadas personas con motivo de una obra pública tendente a satisfacer una necesidad colectiva, es claro que debe gravar sin excepción, a todos aquellos sujetos que reciban un beneficio especial consistente en el incremento del valor de los bienes por ubicarse dentro del área de la mejora. Por tanto, si el artículo 6o. del mencionado decreto legislativo, reformado mediante los diversos 109, 531 y 3, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León establece que los predios destinados a casa habitación dentro de fraccionamiento autorizado no pagarán el tributo de mérito hasta en tanto cambien el uso de suelo, contraviene la naturaleza jurídica de la contribución e infringe la garantía de equidad tributaria, en razón de que tratándose de sujetos que se encuentran en igual situación jurídica, a saber, ser propietarios o poseedores de predios ubicados dentro del área de beneficio de una obra pública programada, confiere un trato diverso al eximir a ese tipo de sujetos del pago de la contribución sin existir una justificación objetiva para ello.

2a./J. 77/2000

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, Septiembre de 2000. Pág. 71. **Tesis de Jurisprudencia.**

Contribución que se considera especial, es decir:

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. VALOR Y MEJORÍA ESPECÍFICA DE LA PROPIEDAD APLICABLE CON MOTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 308 REFORMADO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN; SU NATURALEZA JURÍDICA.

De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 2o., 4o., 5o. y 6o. del Decreto 308 reformado, expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, reformado por los diversos 109, 531 y 3 publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa los días veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, tres de octubre y trece de noviembre de mil novecientos noventa y siete, respectivamente, en relación con los diversos 41 bis-9 a 41 bis-26 de la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, se advierte que la contribución denominada impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, no tiene la naturaleza propia de los impuestos, en tanto que su hecho imponible no está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, sino por el beneficio particular a favor de determinadas personas con motivo de una obra pública tendente a satisfacer una necesidad colectiva, esto es, se trata de un tipo de contribución especial que se paga en relación con un beneficio especial consistente en el incremento del valor de los bienes, obteniendo una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no percibe.

2a. LXXII/2000

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, Julio de 2000. Pág. 155. **Tesis Aislada.**

Así, las contribuciones de mejoras como pudimos observar es una contribución poco usual en materia federal. Adicionalmente atendiendo el texto de las jurisprudencias transcritas resulta interesante observar como el legislador llega a confundir a las contribuciones de mejoras con derechos o con impuestos, en opinión particular, considero que este tipo de confusiones se originan debido a que para la regulación de las mismas se pierde de vista la temporalidad para su cobro, es decir, al regular el Estado las contribuciones de mejoras, sólo deben hacerlo por un tiempo determinado; el tiempo que sea suficiente para que el Estado recupere lo que invirtió en la mejora realizada en beneficio de los ciudadanos.

1.3.4. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Conforme a lo que establece la fracción II del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación "aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personal que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Sobre este tema, el maestro Arrijoa Vizcaíno apunta, "En nuestra opinión las aportaciones de seguridad social, en esencia, no deben formar parte de la relación jurídico-tributaria, puesto que persiguen, como su mismo nombre lo indica, finalidades diversas de los tributos; sin embargo, como para efectos de su cobro se les ha equiparado a las contribuciones, es necesario incluirlas en nuestro programa de estudio..."¹⁹

"Dentro de estas contribuciones tenemos: a) Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores; b) las aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; c) Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a cargo de los patrones; d) Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a cargo de los trabajadores; e) Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) a cargo de los militares. Se encuentran contempladas dentro de las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), del ISSSTE y del ISSFAM.

El Poder Judicial Federal ha resuelto que el Congreso de la Unión tiene facultades expresas para decretar cualquier contribución que tenga como finalidad sufragar los gastos y erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los servicios y necesidades públicas a cargo de sus diferentes órganos y en virtud de que el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación reconoce a las aportaciones de seguridad social el carácter de contribuciones, el Congreso tiene facultades para legislar en todo lo concerniente a ellas, entre las que incluye las de delegar facultades fiscalizadoras y sancionadoras al IMSS y al Infonavit. (Aportaciones de Seguridad Social. El Congreso de la Unión tiene facultades para decretarlas. SJF IX época, Pleno, abril de 1996, p. 65.) y por tener el carácter de contribuciones, en las aportaciones de seguridad social se deben observar las mismas limitaciones a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público. "Infonavit. Las aportaciones patronales tienen el carácter de contribuciones y se rigen por el artículo 31, fracción IV constitucional." SJF, IX época, Pleno, julio de 1998, p.28.)"²⁰.

De lo anteriormente expuesto coincidimos con la premisa que dichas aportaciones, no deben formar parte de la clasificación de las contribuciones, ya que persiguen finalidades diversas a los tributos.

Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere al respecto:

¹⁹ ARRIJOA Vizcaíno, Adolfo. Op. cit. p. 83

²⁰ FERNÁNDEZ Sagardi, Augusto. Código Fiscal de la Federación, Comentarios y Anotaciones, Editorial Gasca Sicco, México, 2004, p.4.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACION SE DESTINA A LOS GASTOS PUBLICOS.

De lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sentido de que el Estado percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que en la misma se enumeran, en los que se incluye a las aportaciones de seguridad social y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos, en donde se establece que pueden efectuarse erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que la seguridad social está contemplada como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello, que si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de éste, como es la seguridad social; por tanto, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del seguro social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado con carácter obligatorio, destinado al servicio público de seguridad social.

P. LIII/96

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 65. **Tesis Aislada.**

Incluso se reconoce al I.M.S.S.S., como órgano fiscal autónomo

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE FACULTADES PARA DECRETARLAS.

De la interpretación sistemática de las fracciones VII y XXX del artículo 73 constitucional, se advierte que el Congreso de la Unión tiene facultades expresas para decretar cualquier contribución que tenga como finalidad sufragar los gastos y erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los servicios y necesidades públicas a cargo de sus diferentes órganos; y en virtud de que en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación se ha reconocido a las aportaciones de seguridad social el carácter de contribuciones, el Congreso tiene facultades para legislar en todo lo concerniente a ellas, entre las que debe incluirse la de delegar facultades fiscalizadoras y sancionadoras al Instituto Mexicano del Seguro Social.

P. LIV/96

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 65. **Tesis Aislada.**

Considerando lo expuesto previamente sobre las aportaciones de seguridad social estimamos que el legislador les otorgó el carácter de contribuciones principalmente para dotar a los organismos responsables de su cobro y administración, de la potestad de la que goza el Estado para hacer exigible este tipo de ingresos, potestad que se justifica precisamente por el destino mismo de las aportaciones de seguridad social, de tal forma que de no dotarseles el carácter de contribución, los organismos responsables de su cobro tendrían menos posibilidades para recuperar este tipo de cuotas.

1.4 INGRESOS FINANCIEROS

Se ha venido enfatizando en que una de las actividades fundamentales del Estado consiste precisamente en la satisfacción de necesidades colectivas de interés general, misma que explica y justifica en sí la existencia del mismo, y como señala el maestro Arrijoa Vizcaíno, hace “más tolerable y llevadera” para los gobernados la presencia del imperium con que cuenta el Estado.

Por ingresos financieros se entiende todos aquellos que provienen de las diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir, como complemento de las contribuciones de carácter fiscal realizadas por los contribuyentes, personas físicas y morales, a efecto de integrar el Presupuesto de Egresos y hacer frente al gasto público.

Al respecto, señala el maestro Arrijoa Vizcaíno, que la “captación, manejo y administración de los ingresos financieros, representa una tarea de gobierno sumamente delicada e importante, puesto que las equivocaciones y la falta de planeación en su desarrollo, suelen conducir a algunas situaciones indeseables como peligrosas: déficit presupuestario, inflación, desequilibrio en la Balanza Comercial, devaluación monetaria, endeudamiento exterior progresivo, y otras más ...”²¹.

1.4.1. EMPRÉSTITOS

La palabra empréstito viene del latín *in praestitus*, que significa de, para, estar, y se designa de esta forma a los préstamos públicos que contratan los gobiernos con el fin de atender las necesidades del Estado.

Se le denomina de esta forma a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito, por instituciones privadas de crédito extranjeros o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generen para el gobierno receptor la obligación a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias, forma la deuda pública de un país.

Los empréstitos pueden negociarse a corto, mediano o largo plazo, de acuerdo fundamentalmente con la capacidad de pago del gobierno receptor, y con sus requerimientos monetarios.

²¹ Arrijoa Vizcaino, Adolfo. Op. cit., p. 85

Pueden revestir las formas de préstamos libres o de préstamos atados, según se condicione o no por el Estado otorgante, su aplicación a programas especiales de gobierno, como podría ser la construcción de un sistema de riesgo para cierta región del país o un programa de apoyo social.

Los empréstitos pueden consistir en contribuciones impuestas a la población para procurarle al Estado ingresos extraordinarios para hacer frente a circunstancias extraordinarias o de emergencia.

Se ha discutido mucho por los tratadistas, si los empréstitos son o no una fuente de ingresos para el Estado, ya que como bien lo han establecido, los empréstitos dan origen a pasivos considerables y la salida de divisas por pago de intereses, así como a la creación de compromisos a largo plazo. Al respecto, el maestro Arrijo Vizcaíno señala "... todo depende de la forma en que el empréstito sea manejado por el gobierno receptor pues si este se invierte, honesta y eficazmente, en actividades productivas, puede servir para generar no sólo recursos indispensables para pagarlo a su vencimiento con todo y los intereses acumulados, sino también una utilidad razonable que automáticamente pasa a formar parte del superávit presupuestario".²²

Esa es la línea o pauta que marca nuestra Constitución Política, en el artículo 73, fracción VIII, al establecer:

"El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29 del precepto legal referido en el párrafo anterior".

En tal sentido, nuestra Carta Magna, establece que los empréstitos representan un ingreso financiero del Estado Mexicano desde el momento en que se prevé que su contratación debe producir un incremento directo en los ingresos públicos del Estado.

En el mismo artículo 73, fracción VIII Constitucional, se señala la admisión de tres casos de excepción a la naturaleza del empréstito, se puede decir que son excepcionales justificadas, siendo estas las siguientes:

²² Ibidem, p. 87

- a) Las operaciones de regulación monetaria, que debe ser previamente analizada y autorizada por el Banco de México, como Banco Central en nuestro país,
- b) La conversión o pago anticipado de la deuda externa, y
- c) Los empréstitos para cubrir una emergencia o estado de emergencia, declarado por el Titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 29 Constitucional.

Anualmente, el precepto constitucional en comento ha sido reglamentado a través de la Ley de Ingresos de la Federación, sobre la base de transferir al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público, las facultades que en esta materia ha depositado desde su origen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Congreso de la Unión, como el verdadero y legítimo depositario de la soberanía nacional.

Sobre el mismo tema, diremos que nuestro más alto Tribunal en la República ha establecido la tesis que se transcribe a continuación:

DEUDA PÚBLICA, EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL POSEE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL PARA RECONOCERLA Y MANDARLA PAGAR.

El artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión, la facultad de dar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, lo que implica un mecanismo constitucional de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de empréstitos, pues si bien estos créditos son contratados por éste, corresponde al Congreso de la Unión la facultad de dar las bases para su celebración, aprobarlos, reconocerlos, y en su caso, mandarlos pagar. Dicha facultad debe entenderse como la atribución de reconocer, no reconocer, o reconocer parcialmente la deuda nacional, pues de otra forma sería nugatoria, en atención a que si se entendiera como un imperativo carecería de sentido la citada atribución, pues se convertiría en un mero trámite formal para reconocer todos aquellos compromisos adquiridos por el Ejecutivo Federal sobre el crédito de la nación y por ende, dejaría de operar este importante mecanismo de control legislativo sobre el Ejecutivo en materia de endeudamiento.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Agosto de 2000. Tesis P./J.86/2000, Página 966.

Tomando en cuenta que propiamente los empréstitos son pasivos para el Estado, resulta de suma importancia que éstos sean aprobados por el Congreso de la Unión, y no obstante este control, es de advertir que pocos o nulos son los casos en que los empréstitos contratados por el Ejecutivo reportan un incremento al ingreso público.

1.4.2. EMISIÓN DE MONEDA

Dicha función corresponde al Estado a través del Banco de México, esto es, el Banco Central, la cual debe efectuarse en proporción a las reservas de cada país, integradas por metales preciosos y depósitos de divisas de fuerte cotización en los mercados cambiarios internacionales.

La moneda es el instrumento cambiario por excelencia, a grado tal que las reservas de las que cada país puede disponer en un momento dado, sirven de pauta exacta para conocer su posición financiera tanto interna como externa.

La emisión de moneda puede obedecer a tres razones:

1. La necesidad de cubrir déficit presupuestarios, sin exceder las reservas monetarias ni la capacidad de endeudamiento del país,
2. El imperativo de tener que cumplir déficit presupuestarios insoslayables, en exceso de las reservas monetarias disponibles y rebasando la capacidad máxima de endeudamiento,
3. La conveniencia de reflejar un incremento de las reservas monetarias como consecuencia de un periodo de expansión económica, situación que si representa un ingreso para el Estado.

La emisión de moneda si bien se trata de un ingreso público, este ingreso puede representar riqueza, o bien, deuda para el Estado, y esto es en función a la existencia o no de reservas o a la existencia o no de expansión económica.

1.4.3. EMISIÓN DE BONOS DE DEUDA PÚBLICA

Son instrumentos negociables que el Estado coloca entre inversionistas, a cambio de un precio determinado y asumiendo la contraprestación de rembolsar su importe mas una prima o sobreprecio en un plazo establecido que garantiza la propia emisión con sus reservas monetarias o rendimientos futuros de la explotación de recursos naturales que de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, están directamente bajo su dominio.

Se les llama deuda pública, en virtud de que tanto el compromiso de rembolsar el monto invertido por los interesados, como el pago de la prima o sobreprecio, se convierte en pasivos a plazo que afectan la disponibilidades del Erario Federal.

Por lo que:

IMPUESTOS, SU PAGO CON BONOS DE LA DEUDA PUBLICA INTERIOR AMORTIZADOS.

La teoría jurídica sobre títulos y operaciones de crédito, al clasificar los bonos de deuda pública y al mismo tiempo los billetes de banco afirma que ambos son títulos de crédito al portador que representan dinero; de donde si esos títulos vuelven a manos del público después de que se les hubiera segregado del mercado para que no circularan, es claro que recobran íntegramente, por serles jurídicamente propias, sus funciones de documentos mediante los cuales se ejercita el derecho literal que en ellos se consigna, sin que obste al efecto que tratándose de bonos de la deuda pública interior los mismos hayan sido amortizados antes de su segunda circulación; así, pues, es verdad que el crédito Fiscal respectivo que existía a cargo de la sociedad mercantil demandante de la protección constitucional se extinguió por el pago de que aquel adeudo hizo con los bonos de la deuda pública ya referidos, ante las oficinas recaudadoras correspondientes, puesto que éstas según aparece de autos aceptaron el repetido pago.

2a.

Juicio de Amparo promovido Por el Apoderado de La Negociación Bezaury, S. A., Contra Actos de los Cc. Tesorero y Subtesorero de La Federación y Otra Autoridad. Toca 1974/955/2a. fallado el 8 de octubre de 1956. Se Sobresee En Parte y Se Ampara En Otra. Por Unanimidad de Cuatro votos En Ausencia Del señor Ministro Ponente: Jose Rivera Perez Campos. Secretario: Lic. Salvador Alvarez Rangél.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Informes, Quinta Epoca. Informe 1956. Pág. 42. **Tesis Aislada.**

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

BONOS DE DEUDA PUBLICA, PAGO AL FISCO POR ADEUDOS DE IMPUESTO CON.

La teoría jurídica sobre títulos de crédito, al clasificar los Bonos de Deuda Pública y al mismo tiempo los Billetes de Banco, afirma que ambos son títulos de crédito al portador que representan dinero; de donde si esos títulos vuelven a las manos del público después de que se les hubiere segregado del mercado para que no circularan, es claro que recobrarán íntegramente, por serles jurídicamente propias, sus funciones como documentos mediante los cuales se ejercita el derecho literal que en ellos se consigna, sin que obste al efecto que tratándose de Bonos de la Deuda Pública Interior los mismos hayan sido amortizados antes de su segunda circulación. Por tanto, el crédito fiscal respectivo que existía a cargo de la sociedad mercantil demandante de la protección constitucional se extinguió por el pago que de aquel adeudo hizo con los Bonos de la Deuda Pública ya referidos, ante las Oficinas Recaudadoras correspondientes, puesto que éstas, según aparece de las constancias que en copia certificada acompañaron las responsables a su informe justificado, aceptaron el repetido pago. Por todo lo cual el establecimiento del adeudo de parte de las correspondientes responsables contra la promovente del juicio de garantías y el

requerimiento de pago relativo a la misma cantidad, quebrantan en perjuicio de la quejosa los artículos 14 y 16 constitucional es, pues esos actos reclamados tienden a privar a dicha demandante de sus propiedades y derechos, hiriendo contra ella las garantías de previa audiencia, legalidad, motivación y fundamentación, y pasan por alto el pago que, de varias sumas por concepto de impuesto sobre ingresos mercantiles, hizo la repetida quejosa, es un pago legítimo con plena eficacia extintiva respecto a la carga fiscal así satisfecha. Habiéndose demostrado la eficacia del pago hecho con los Bonos de la Deuda Pública Interior ya mencionados, por lo que el fincamiento contra la solicitante de la protección constitucional de un adeudo a que aluden aquellos conceptos, así como el requerimiento correspondiente, por pretender fundarse en la estimación antijurídica, de parte del Secretario de Hacienda de que dicho pago con Bonos no redimió la carga fiscal respectiva, conculcan en perjuicio de la solicitante del amparo, efectivamente, las garantías de previa audiencia, legalidad, motivación y fundamentación.

2a.

Amparo en revisión 1974/55. Bezaury, S. A. 8 de octubre de 1956. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo CXXX. Pág. 115. **Tesis Aislada.**

Un ejemplo de ellos son los petrobonos, cuya emisión se dio por primera vez en el año de 1977, los cuales tienen constituida una garantía sobre la base de un determinado número de barriles de petróleo, al precio que en el mercado internacional se cotiza en la fecha que vence. Esta garantía representa un aliciente para el inversionista, ya que cada trimestre cobra el interés pactado en el título, además, si el valor del petróleo en garantía se incrementa el monto a redimir en los bonos será superior a su valor nominal.

Así también, los llamados Tesobonos o Bonos de la Tesorería de la Federación emitidos en el año de 1994, cuyo objeto era captar divisas que fortalecieran las reservas monetarias, y toda vez que ofrecieron tasas de interés muy altas, después de un año de haber sido emitidas causaron un desastre financiero, dentro de sus principales características mencionaremos que fueron puestos a disposición de cualquier persona que se interesara por adquirirlos, los títulos eran pagaderos en un plazo máximo de cinco años, como contraprestación por el precio recibido, el Gobierno Mexicano contrajo entre otras obligaciones la de garantizar la inversión efectuada por los tenedores con los recursos petroleros del país.

Actualmente existe otro tipo de bonos de deuda pública denominados CETES, que son títulos de crédito a mediano y largo plazo, emitidos por el Gobierno Federal que paga un interés fijo cada 182 días y amortizan el principal en la fecha de vencimiento del título, lo que ha permitido mantener un buen nivel en la Bolsa de Valores, así como contribuir a que no aumenten los índices de endeudamiento que se venían dando en años pasados.

De lo expuesto, tenemos que a través de la emisión de Bonos el Estado se allega de recursos; sin embargo esta forma de obtener ingresos necesariamente implica una deuda para el Estado.

1.4.4. AMORTIZACIÓN Y CONVERSIÓN

Se entenderá por amortización, el pago oportuno y a su vencimiento de las exhibiciones de capital e intereses estipulados en empréstitos y bonos, contratados y emitidos por el Estado.

En tanto la conversión implica el pago anticipado de la totalidad o parte de las obligaciones económicas que componen la deuda pública.

La diferencia entre ambas, radica en que para el caso de la amortización, el cumplimiento de los vencimientos de la deuda pública es oportuno, y para la conversión se lleva a cabo anticipadamente, con el objeto de obtener algunas ventajas de tipo económico. En ambos casos, se está en presencia de ingresos financieros para el Estado, pues la amortización permite ir cancelando pasivos, ya que al disminuir el monto global de la deuda, aumenta la capacidad de crédito y fortalecen la confiabilidad en las posibilidades de pago puntual por parte del Gobierno deudor, en tanto que la conversión no solo permite la cancelación de pasivos, sino que al consistir en un pago anticipado, reduce efectivamente el impacto de la deuda, puesto que impide el cobro de los intereses que se devengarían de sujetarse a los plazos inicialmente pactados.

En esta tesitura, al amortización opera para todos los casos de empréstitos como en los de emisión de bonos de deuda pública, mientras que la conversión sólo es aceptable para el pago de empréstitos.

1.4.5. MORATORIOS Y RENEGOCIACIONES

Dentro del marco de la deuda pública, se recurre a estos procedimientos con el objeto de ganar tiempo para que los empréstitos contratados generen rendimientos productivos, que permitan una amortización desahogada como la obtención de algún superávit presupuestario.

Los procesos moratorios son ampliaciones a los plazos inicialmente convenidos para el pago de las exhibiciones correspondientes a capital e intereses, es decir, atiende exclusivamente presupuestario.

En lo que a los procesos de renegociación se refiere, son un replanteamiento total de la operación celebrada, es decir, a las estipulaciones generales en un préstamo.

1.4.6. DEVALUACIONES

Por devaluación se entiende la disminución de la paridad cambiaria de su cotización en el mercado internacional, con el objeto de que su nuevo valor se ajuste al de las reservas que hayan quedado disponibles después de un proceso de agotamiento. La figura de la devaluación constituye una fuente limitada de ingreso para el Estado, pues los beneficios que de ella se deriven son escasos.

Actualmente, es el medio que utilizan las potencias industriales, como medio para recuperar su competitividad internacional y procurarse cuantiosos ingresos financieros, reportándoles los beneficios siguientes:

1. Ajustar el valor de su moneda al de las reservas existentes,
2. Reasumir el control de mercado perdido, y
3. Fortalecer a la larga el superávit de la balanza comercial.

Desde este punto de vista, la devaluación es un instrumento de ajuste económico y que a su vez reactiva la generación de ingresos.

Sin embargo, cabe precisar que la moneda de un país debe estar respaldada por las reservas que tenga su Banco Central y de acuerdo a estas corresponderá el valor que esta tiene frente a otros países, valor que fluctuará en función al manejo que se le de a dichas reservas.

De existir un inadecuado manejo de reservas, el valor de la moneda disminuye, originando con ello la atracción de inversión privada y la elevación del gasto público a niveles inflacionarios, ocasionando con ello alzas en el costo de la vida, desempleo, así como el incremento de la deuda pública para efecto de cubrir déficits presupuestarios.

Lo antes descrito, ocasiona resultados fatales en la población que se vea afectada por una devaluación, tales como el crecimiento de la inflación, encarecimiento de importaciones, deterioro y desequilibrio en la Balanza Comercial, incremento global de la deuda pública que regularmente se encuentra en moneda extranjera, lo cual deja al país de que se trate en desventaja ante los demás países.

Ahora bien, existe otro tipo de devaluación que actualmente han adoptado algunos países y que se considera como un ingreso financiero del Estado, el cual consiste en que los países altamente desarrollados que regularmente tienen cuantiosas inversiones en el extranjero de las cuales obtienen ganancias por la transferencia tan elevada de divisas a los diversos países receptores, merman las reservas monetarias en el Tesoro de la potencia industrial y por el otro lado los países en vías de desarrollo, en lugar de alcanzar un crecimiento en su economía sufren altas y bajas, las ventas de exportación se ven afectadas, por lo que estos países desarrollados toman la opción de devaluar su moneda a fin de recuperar su calidad de competencia internacional y de esta forma allegarse de ingresos, teniendo como beneficio ajustar el valor de su moneda al de las reservas que tienen en existencia, otro es que al disminuir la paridad cambiaria bajan los precios internacionales de los productos de exportación y de esta forma le permite volver a tener el control de los mercados que en su momento los hubiera perdido, y fortalecer el superávit de la balanza comercial.

En este orden de ideas una devaluación definitivamente no es deseable para ninguna economía, sin embargo, como se precisó a veces se utiliza como un mecanismo de ajuste y control de las finanzas públicas del Estado.

1.4.7. REVALUACIONES

Es el incremento de la paridad cambiaria de una moneda en su cotización en los mercados internacionales, tiene su origen en un aumento substancial de las reservas disponibles.

Por otro lado, se le considera como una fuente privilegiada de ingresos financieros, toda vez que amplía el crédito público y la capacidad de endeudamiento externo, pues al abaratare las importaciones, generan un margen de utilidad en intercambios monetarios con otras divisas.

En este tenor, se cita la presente tesis aislada.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. INTERPRETACION DE SU ARTICULO 218.

Desde el punto de vista contable, económico y fiscal, no es concebible la amortización o depreciación de inversiones nuevas que no estuvieron en uso, lo que se comprende si se toma en consideración que no se podría hacer la deducción de lo que correspondiera por amortización en los libros de contabilidad, en virtud de no existir ingresos sobre los cuales se pudiera hacer el cargo, por lo que desde el punto de vista fiscal no puede hablarse de amortización de inversiones en tanto no existan ingresos a los que se puedan afectar. Lo anterior puede comprenderse desde el momento que el artículo 218 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que para los efectos del impuesto sobre la renta, en ningún caso se admitirán revaluaciones del activo fijo o del

capital de las sociedades, esto es, que el aludido dispositivo legal sólo puede ser aplicado para la determinación del citado impuesto sobre la renta, pues que se refiere a la depreciación en materia fiscal, que no es otra cosa sino la deducción del ingreso neto que debe efectuarse para determinar, con las demás deducciones que autoriza la Ley, la utilidad gravable de una industria. Así lo establece el artículo 75 de la mencionada Ley del Impuesto sobre la Renta, al disponer que para determinar la citada utilidad gravable, los causantes de la cédula II restarán de sus ingresos totales, los ajustes a los mismos por concepto de devoluciones, descuentos, rebajas y bonificaciones y que del ingreso neto que resulte podrán hacer las deducciones que fija el referido precepto legal, entre las que se encuentra el 5% por concepto de amortización del valor de las inversiones en activo fijo, por lo que la depreciación de que se viene hablando sólo puede fijarse hasta después del primer ingreso neto. Así pues, si el expresado artículo 218 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es una norma que se relaciona con la obligación principal del pago del impuesto y no con las obligaciones secundarias que existen desde que se organiza una sociedad, ya que se refiere a una deducción como es la amortización, la cual como ya se dijo, en materia fiscal sólo puede operarse a partir del primer ingreso neto, lo que lleva a la conclusión de que el citado artículo 218 no es de los dispositivos legales que tengan aplicación desde el momento en que se organiza una sociedad, como son aquellos otros que establecen obligaciones secundarias, como son la presentación de manifestaciones aunque no se hubiera causado el impuesto.

2a.

Revisión fiscal 256/57. Tubos de Acero de México, S. A. 20 de julio de 1960. Mayoría de 3 votos. Ponente:

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen XXXVII, Tercera Parte. Pág. 107. **Tesis Aislada.**

Por lo que, para efectos del Impuesto Sobre la Renta no se permite la recaudación del activo fijo o de capital.

1.4.8. PRODUCTOS Y DERECHOS

El artículo 3º. del Código Fiscal de la Federación establece que se considerará como “producto a las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define a los Derechos como “las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de sus bienes. En nuestra legislación los derechos están contemplados en el artículo 2º. fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

De esta manera, el Estado obtiene ingresos como consecuencia de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales públicas y privadas, por diversos conceptos,

tales como permisos, venta de petróleo y derivados, concesiones, enajenación de terrenos que integran su patrimonio, entre otros.

Respecto a los derechos, resulta importante destacar que se contemplan tanto dentro de los ingresos tributarios como dentro de los ingresos financieros, debido a que los derechos se definen como parte de las contribuciones; asimismo, los derechos se consideran ingresos financieros, porque a su vez dichos ingresos se obtienen por la explotación de los bienes y servicios dentro del ámbito de derecho público.

Por lo que hace a los productos, ha de desatacarse que representan una considerable fuente de ingresos financieros si se atiende sobre todo al crecimiento que en últimos años han tenido las funciones del Estado, crecimiento que ha corrido aparejado con el de los bienes y recursos que integran su acervo patrimonial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto refiere:

DERECHOS. SU CONNOTACION.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación tributaria, las contribuciones conocidas como derechos son las contraprestaciones que se pagan al Estado como precio de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, distribución, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos que se pagan por los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por lo tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con el gravamen correspondiente, que recibe el nombre de derechos.

P.

Amparo en revisión 6177/82. José García Hernández y coags. 6 de diciembre de 1983.
Unanimidad de 18 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca.
Volumen 181-186 Primera Parte. Pág. 217. **Tesis Aislada.**

Por lo que tanto los Derechos como productos son ingresos públicos, pero sólo a los primeros le son aplicables los principios del artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución.

1.4.9. EXPROPIACIONES

Como ya hemos venido refiriendo, todos los bienes que son del dominio público o propiedad del Estado, los son para satisfacer necesidades colectivas. Según Miguel Galindo Camacho, en su obra *Derecho Administrativo*, existen diversos medios por los cuales puede allegarse de los bienes necesarios para cumplir con sus objetivos. Así, " el Estado colocándose en su papel de autoridad, adquiere los bienes de los particulares, con apego a las disposiciones de Derecho"²³.

Por expropiación, se entiende el acto unilateral llevado a cabo por la administración pública con el objeto de segregar un bien de la esfera jurídico-patrimonial de un particular, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general o causa de utilidad pública, mediante una indemnización, condicionantes que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27, párrafo segundo.

En esta tesitura, la fracción VI del precepto legal citado en el párrafo anterior, en su párrafo segundo establece que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Ley de Expropiación, reglamentaria de las disposiciones respectivas del artículo 27 constitucional, establece como causas de utilidad pública, en su apartado 1º, las siguientes:

1. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
2. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
3. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos

²³ GALINDO Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996, p. 74.

deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

4. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o histórico, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
5. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
6. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
7. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
8. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;
9. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
10. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
11. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, y
12. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Si bien es cierto que la Constitución establece que la expropiación sólo podrá hacerse mediante indemnización, ella no indica en qué momento debe realizarse el pago de la misma. Es la Ley de Expropiación la que fija el plazo de un año a partir de la notificación del decreto expropiatorio.

Así pues, los bienes que el Estado adquiere por expropiación se convierten en generadores de productos, cualquiera que sea el uso que se le vaya a dar.

Al respecto, tenemos la siguiente Tesis:

EXPROPIACIÓN. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA . La materia del procedimiento expropiatorio se constituye por la causa de utilidad pública y la evidencia de que el inmueble afectado es apto para satisfacer el fin de utilidad pública señalado en el decreto expropiatorio, siendo esta última uno de los requisitos de procedencia de la expropiación y debe determinarse en el procedimiento de la misma.

Octava Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octubre de 1994, Tesis: II, 1º. 91 A, Página 304.

Sobre el mismo tenor, la tesis que se transcribe a continuación complementa la idea antes expuesta.

EXPROPIACIÓN. Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 Constitucional, al decretar que las expropiaciones solo puede hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que esta no quede incierta, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías.

Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN, Tesis: 61, página 43.

Resulta importante el señalar que la indemnización será a precio de mercado, lo cual beneficia indudablemente al gobernado.

1.4.10. DECOMISOS

Esta figura, refiere a la pérdida a favor del Estado de los instrumentos utilizados para la comisión de un delito, apareciendo en nuestra legislación administrativo como la sanción que priva de bienes muebles a una persona, sin indemnización, con motivo de la infracción impuesta por una ley administrativa.

Los bienes que obtiene el Estado por estos medios, deben ser vendidos a la brevedad posible, por medio de subasta pública a efecto de cubrir lo que el hecho ilícito haya generado, de esta manera, cuando tal ilícito se cometa en contra del patrimonio del Estado, esta figura se convierte en una fuente que genera ingresos financieros, que se enmarcan en el rubro de productos.

Así, tenemos que:

CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS.

Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

P. LXXIV/96

Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo III, Mayo de 1996. Pág. 55. **Tesis Aislada.**

En este mismo sentido, tenemos al aseguramiento:

ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL NO ES DECOMISO.

El decomiso es la privación coactiva, definitiva y sin indemnización de una parte de los bienes de una persona, por razones de interés, seguridad, moralidad o salud públicos y constituye una pena establecida en la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto o producto del mismo. Las medidas que dicta el Ministerio Público para el aseguramiento de los bienes producto del delito, no constituyen un decomiso, pena cuya aplicación compete sólo al órgano jurisdiccional. Los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales no facultan a la autoridad investigadora a aplicar penas.

P. XII/93

Amparo en revisión 582/91. Ramón Cervantes Verástegui. 9 de enero de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas. Secretario: Gabriel Ortíz Reyes.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Número 61, Enero de 1993. Pág. 62. **Tesis Aislada.**

Por lo que el Decomiso en México esta permitido, constituyéndose como una fuente de ingreso para el Estado.

1.4.11. NACIONALIZACIONES

En términos generales, por nacionalización se entiende el acto administrativo que priva de sus bienes a los particulares, nacionales o extranjeros para que se manejen o administren por el gobierno, con fines colectivos.

De esta manera, el Estado radica su necesidad de sustraer del dominio privado medios de producción para entregarlas al poder público para conseguir fines colectivos, transformando al Estado en empresario, para que así cuide de la explotación nacional de sus recursos.

En este orden de ideas, la nacionalización constituye un medio indirecto de generación de ingresos financieros, pues amplía el campo de la intervención del Estado en la economía, mediante la creación de nuevas entidades descentralizadas.

Al respecto, el Poder Judicial, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

NACIONALIZACION, NATURALEZA DE LA ACCION DE.

La ley no define la acción de nacionalización, ni establece expresamente su naturaleza, por lo que no constando el alcance de esa acción, tanto puede ser considerada como medio para que la nación obtenga la propiedad de una cosa que no ha estado en su dominio, como para reivindicar la que, correspondiéndole en propiedad por la ley, se halla en la posesión de otra persona. en efecto, la acción de nacionalización significa el medio de adquirir para la nación un bien, o de obtener la declaración de que una cosa que se halla en posesión de un tercero, debe volver al poder de su legítimo dueño, que es la nación; por lo tanto al solicitar el Ministerio Público la nacionalización de bienes, por medio de la acción reivindicatoria, no incurre en incongruencia alguna ya que esas dos acciones, lejos de contradecirse, se complementa, puesto que para que la nación recupere el dominio de una cosa que se encuentra indebidamente en posesión de una tercera persona, se requiere la declaración de la autoridad judicial, de que esa cosa es del dominio de la nación, lo que se obtiene por medio de la acción de nacionalización.

3a.

Nava Luz. Pág. 599. Tomo XLII. 13 De Abril De 1934.

Instancia: Tercera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo XLII. Pág. 599. **Tesis Aislada.**

En este orden de ideas, tenemos que:

NACIONALIZACION, NATURALEZA DE LA ACCION DE.

La acción de nacionalización que ejercita el Ministerio Público, no puede ser considerada más que con efectos reivindicatorios, porque su propósito es el de recuperar para la nación, lo que por disposición del Artículo 27 Constitucional le corresponde; porque cuando se trata de bienes que se hallen en manos de interpósitas personas del clero católico, la acción no es otra que la de reivindicación del dominio de los bienes que, por determinación de la ley corresponden a la nación, y que, por diversas maniobras del clero católico se hallan en poder de personas que figuran como propietarios; y como las acciones toman su nombre de los hechos o contratos que les sirven de base, y las mismas proceden en juicio aun cuando no se les designe expresamente con sus nombres, puesto que basta señalar con toda claridad las prestaciones que se demandan y el derecho que para ello se tiene, se llega a las siguientes conclusiones; que la acción de nacionalización no puede ser otra que la reivindicatoria, y aun cuando no se le designe como acción de nacionalización, la misma procede en juicio como acción reivindicatoria, porque el propósito de ambas es el de recuperar lo que, por disposición de la ley, corresponde a la nación, y aun cuando existen casos en los que la acción de nacionalización tenga por objeto adquirir para la nación, el derecho de propiedad de determinada cosa, que nunca ha estado en su dominio, esto no significa que no pueda ser acción de nacionalización, el medio de obtener la declaración que, en juicio reivindicatorio se haga respecto de que determinado bien, corresponde a la nación, y debe recuperarlo de quien lo posee sin derecho.

3a.

Nava Luz. Pág. 599. Tomo XLII, 13 De Sep. De 1934.

Instancia: Tercera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo XLII. Pág. 599. **Tesis Aislada.**

Desde un punto de vista personal, la nacionalización debe ser un mecanismo de control de la economía casi nulo por parte del Estado, ya que en principio el Estado debe llevar un control más eficaz de su economía, de tal forma que no permita que actividades estratégicas para el Estado sean controladas por particulares.

1.4.12. PRIVATIZACIONES

La privatización es el acto unilateral que lleva a cabo el Estado, mediante el cual se desprende de empresas o entidades que tenía bajo su control, para transferirlas a cambio de un precio a inversionistas privados, nacionales o extranjeros, con el objeto de que éstas últimas se desarrollen en una economía de mercado, sin intervención alguna del Estado, así constituye una fuente de ingreso, en virtud de que ya no se destina en el presupuesto una partida que cubra dichas actividades, destinándose de esta forma a los servicios públicos que requiere la colectividad.

A este respecto la recaudación que logra el Estado a través de esta figura se destina a la creación de fondos de contingencia, cabe hacer la mención que dichos ingresos son limitativos, en virtud de que ya no podrá generar mayores beneficios.

En esa tesitura, y por lo expuesto en referencia a los ingresos financieros, su captación, manejo y administración representan una tarea de gobierno sumamente delicada e importante, ya que las fallas que pudieran cometerse en estos rubros conducen a inestabilidad económica.

No olvidemos pues, que el Estado actúa como ente soberano, con ese poder de *imperium*, que le caracteriza cuando ejerce sus facultades de supra-subordinación, frente a los gobernados (particulares), sin embargo, debe ajustar su actuación dentro de un marco jurídico Constitucional, ya que como es sabido su función de sujeto activo dentro de la actividad financiera, es con la finalidad de posteriormente cubrir necesidades colectivas. Que como se ha dicho ya, es la justificación del Estado mismo.

Por otra parte, cabe señalar que si bien es cierto que en este punto se analiza a la privatización como una fuente de ingresos para el Estado, también resulta importante comentar la experiencia en México respecto a la privatización de la banca anunciada por el gobierno federal en el año de 1990, por las repercusiones negativas que originó esa privatización en los ingresos futuros del Estado.

Lo anterior fue así, si consideramos que la privatización no se debió a la ineficiencia durante la administración estatal, ya que de 1986 a 1990 las utilidades aumentaron en 16.4%, de acuerdo a un estudio realizado por la Bolsa Mexicana de Valores. Las razones que el Estado señaló para la privatización de la Banca en México fueron, entre otras, que el gobierno se desprendía de la Banca porque no se justificaba que el Estado poseyera esos cuantiosos recursos, además resulta ser un proceso "íntimamente ligado" con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

También, la privatización de la Banca, formó parte de una estrategia, de un mecanismo tendiente a la integración de nuestra economía al proceso de globalización, a fin de que respondiera a las transformaciones de intermediación bancaria con el mundo, paulatinamente, los bancos ya no sólo reciben depósitos y prestan dinero, ahora se han convertido en emisores de valores, junto con empresas privadas y el propio gobierno. A la vez, se pretende que los bancos sean

universales en los mercados, a fin de que no existan trabas en las transacciones comerciales y financieras.

Sin embargo, en 1994 emerge la crisis del sistema bancario mexicano, que derivó cuando personas físicas y morales se vieron imposibilitadas de pagar sus deudas por la devaluación del peso y el alza en las tasas de interés, sumándose a ello una suma de irregularidades en cuanto a la administración de los bancos, entre ellos podemos mencionar: autopréstamos, préstamos cruzados, operaciones con empresas fantasmas y desviación de fondos, entre otras, razón por la que se implementa el denominado Fondo Bancario para Protección del Ahorro.

CAPITULO II

INGRESOS POR COORDINACIÓN FISCAL

2.1 CONCEPTO DE COORDINACIÓN FISCAL

“La Coordinación Fiscal es la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concentración de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado.”²⁴

Arrijoa Vizcaino, señala que “La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la constitución y de la ley se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.²⁵

Por su parte, Retchkiman y Gil Valdivia, indican que “La labor de la coordinación tributaria permite la homogeneización necesaria para lograr diversos objetivos de política fiscal básicos en el país, tales como una mayor equidad distributiva en el ingreso y combatir el desempleo y la inflación: En cuanto a los objetivos propios de la coordinación fiscal, el proceso que se inicia con esta ley, verificará su éxito en cuanto logre una más óptima asignación de recursos, pero sobre todo en la medida que coadyuve a implementar los instrumentos para obtener el grado de descentralización política característica del Estado Federal”²⁶.

También, el maestro Arrijoa Vizcaino, en su obra “Derecho Fiscal”, señala que del término de coordinación fiscal pueden desglosarse los elementos siguientes:

- 1.- Solo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate, a efecto de quedar debidamente enmarcada en el contexto de nuestro principio de legalidad;
- 2.- Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal;

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996, p.749, Tomo I.

²⁵ ARRIOJA, Vizcaino Adolfo. Derecho Fiscal, 13ª edición, Editorial Themis, 2002, México, pág. 160

²⁶ RETCHKIMAN Benjamín y GIL Valdivia, Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, México Pág. 88

3.- Requiere de la intervención de las Entidades federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, y

4.- Otorga a las autoridades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

Adicionalmente, podemos señalar que en la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra la base jurídica de la coordinación fiscal, con la particularidad de que falta un concepto jurídico al respecto, ya que solamente describe las funciones que deben realizar la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y Municipios que se adhieran a ese sistema fiscal.

Así tenemos que, en el artículo 1º. de la Ley de Coordinación Fiscal, se precisa:

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

En este orden de ideas, tenemos que la coordinación ofrece un beneficio en virtud de que con ella se evita la existencia de impuestos sobre ingresos gravados por la Federación, y con ello la concurrencia fiscal, por lo que se evita la doble tributación, de igual manera se provee de recursos (contribuciones) a las entidades federativas que de otra forma quedarían sin ingresos, esto último se señala debido a que la gran parte de los ingresos que reciben las entidades federativas provienen de las participaciones federales. También, la coordinación trata dar una solución a la falta de normas constitucionales en las que se precise el problema de la competencia, lo que redundará en un fortalecimiento de la federación y en un detrimento de los estados de la República.

En consecuencia, el término coordinación fiscal no debe confundirse con el de concurrencia fiscal, que esencialmente se presenta cuando tanto la Federación como las Entidades federativas gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos, lo cual significa que mientras en la coordinación fiscal existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad

tributaria de la Federación, en la concurrencia se está en presencia de dos niveles de gobierno que gravan un mismo objeto.

Una vez realizada la aclaración anterior, concluiremos que la coordinación fiscal se rige en términos generales por las reglas siguientes:

- a) No obstante que el párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, limita la coordinación fiscal a unos cuantos impuestos especiales, en la práctica opera respecto de la todos aquellos tributos específicos que determina la Federación.
- b) La participación de las Entidades federativas depende de la proporción del rendimiento global de los tributos coordinados.
- c) La participación de las Entidades federativas comprende los impuestos coordinados así como los accesorios que se cobren a los contribuyentes que tributen en la Entidad federativa que se trate.
- d) La esencia del sistema de coordinación fiscal es que las Entidades federativas se abstengan de gravar una misma fuente de riqueza, que es la fuente de ingresos federales coordinados.
- e) La coordinación fiscal comprende también a los municipios que conforman las Entidades federativas coordinadas.

Una vez analizado el concepto de la coordinación fiscal, podemos señalar que en la misma existe sólo un crédito que pertenece a la potestad tributaria de la Federación, con acuerdo expreso de la Entidad Federativa.

2.2 ORIGEN Y DESARROLLO DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Para entender la coordinación fiscal, se estima necesario conocer el marco jurídico del federalismo, para lo cual hay que realizar primero un estudio de la Historia Jurídico-Constitucional de México, ya que nos mostrará el proceso que nuestros legisladores ideológicamente han adoptado, conforme al momento y circunstancias, para el desarrollo del ideal político mexicano.

De acuerdo a los artículos 40, 43, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una república federal formada por treinta y un estados y un Distrito Federal que es la Ciudad Capital del País; además, cada Estado está organizado política y territorialmente sobre la base

de un cierto número de municipios. Eso quiere decir que se encuentra funcionando sobre la base de tres esferas gubernamentales: la federal, la estatal y la municipal. Esa forma de gobierno adoptada desde 1824, año en el que el federalismo mexicano ha venido adoptando características propias que han determinado la dinámica política, económica y administrativa de las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, principalmente en materia fiscal y financiera.

Sobre el particular, tenemos que las disposiciones constitucionales señalan algunas limitaciones significantes como las siguientes:

- Las leyes estatales están subordinadas a la Constitución Federal.
- El gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, puede declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un estado, el nombramiento de gobernador provisional a propuesta en terna del Presidente de la República. En ese caso el gobernado provisional debe convocar a elecciones para elegir gobernador constitucional.
- Los gravámenes e impuestos federales más importantes, representan la principal fuente de ingresos para los estados y municipios mediante un sistema de transferencias que ha venido evolucionando y cobrando mayor importancia durante los últimos treinta años.
- Los municipios no tienen función legislativa y solamente pueden regular la aplicación del marco legal federal y estatal en sus territorios a través de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- Las tasas impositivas y los préstamos son aprobados por las legislaturas estatales, mientras que las cuentas de las finanzas públicas municipales son revisadas por un órgano técnico de la legislatura estatal que tiene facultades de fiscalización y control superior.

Lo anterior, ha propiciado que el federalismo mexicano sea considerado entre los más centralizados del resto de los países del continente, debido, principalmente, a la evolución que tuvo el sistema político resultante del

movimiento revolucionario de principios de siglo XX sobre la base de un centralismo que buscaba mantener la unión del país y fortalecer la integración de los estados en una federación.

En este orden de ideas, y como ya lo precisamos para plantear correctamente los problemas involucrados en la coordinación fiscal, debemos de partir de nuestro texto constitucional para dejar señalado el marco jurídico al que debe ajustarse nuestra actuación. Es bien sabido que la Constitución Política permite el principio general de concurrencia o coincidencia entre las facultades impositivas de la Federación y las de los Estados, pero implantando algunas excepciones de fuentes tributarias reservada en forma exclusiva a la federación, en relación con las cuales no existe ni puede válidamente existir concurrencia por parte de los Estados.

La Constitución Política de 1917 y la de 1857, no establecieron una clasificación o distribución de fuentes tributarias reservadas unas a la Federación y otras a los Estados. Simplemente se otorgaron al Congreso de la Unión, facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de la Federación (fracción VII del artículo 73), quedando a los Estados la de decretar las contribuciones necesarias a cubrir los presupuestos locales (artículo 124) y los municipales (artículo 115). Originalmente en nuestra Constitución vigente los Estados sólo tenían prohibición para establecer impuestos sobre mercancías que se importen o exporten o que pasen en tránsito por territorio nacional (artículo 131), o para utilizar los llamados procedimientos alcabalatorios (artículo 117, fracciones IV a VII), o para emitir estampillas, o papel sellado (artículo 117, fracción III), o finalmente, para establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos (artículo 118, fracción). Fue con posterioridad, principalmente a partir de las reformas a la fracción XXIX del artículo 73, que al establecer que el Congreso era el facultado para imponer contribuciones sobre ciertas materias, las mismas quedaban implícitamente sustraídas al poder tributario de los Estados.

Estos principios han sido recogidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha definido: "La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Arts. 73, fracc. VII y 124);

- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Arts. 73, Fracs. X y XXIX y 131, comercio exterior), y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Arts. 117, Fracs. III, estampillas, IV; V; VI y VII y 118).

No se alcanzaron estas conclusiones de modo directo ni inmediato, pues hubo necesidad de una evolución en la doctrina constitucional mexicana y en la jurisprudencia de la Suprema Corte para dejar claramente definido el alcance y características de la concurrencia impositiva.

Es claro que la concurrencia en materia tributaria entre la Federación y Estados deriva del texto de la Constitución Política; pero ello no significa que sea conveniente que en el uso de las respectivas facultades coincidan Federación y Estados gravando la misma materia, superponiendo los tributos de un nivel de gobierno con los de los otros niveles: la carencia de preceptos constitucionales que delimiten técnicamente los diversos campos de imposición del Gobierno Federal de los gobiernos de los Estados y de los Municipios... tiene consecuencias anárquicas en el régimen general del país y produce indebidas sobreposiciones de impuestos que, la estorban o, en algunos casos, impiden el desarrollo del comercio y de la industria y ponen trabas, por tanto, al progreso nacional, mantienen el monto de las recaudaciones fiscales muy debajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la República... al correr de los tiempos, en efecto, la autonomía referida –tolerando que la Federación y cada uno de los Estados establezcan independientemente sus sistemas de tributación sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía- ha originado las interferencias entre dichos sistemas, las inversiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra la anarquía fiscal que –como se sabe- es una de las causas principales por la que los impuestos no pueden alcanzar su productividad máxima posible.²⁷

Bajo este contexto, hacer un análisis para saber en que consiste el principio de "Concurrencia Impositiva", es de importancia en el presente trabajo toda vez que es a la luz de este principio que se da lo que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que al no existir una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal en la Constitución origina una concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales).

²⁷ Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio. Alcances y Perspectivas de la Política de Coordinación Fiscal, Revista Indetec, México, 2003, págs. XVII, XVIII y XIX

La concurrencia impositiva significa que una misma fuente puede ser gravada por distintos niveles de gobierno y esto se manifiesta toda vez que existe un desorden impositivo entre la Federación y las entidades federativas lo cual se materializa en la Constitución.

A este respecto la Lic. María Jesús de Miguel Calzado menciona, "La concurrencia fiscal está permitida en nuestra Constitución..., lo anterior no impide, sino que por el contrario, supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente."²⁸

Los primeros intentos para delimitar las competencias tributarias fueron en los años 1917-1941, en esta etapa se llevaron a cabo diferentes acciones, con la finalidad de acabar con la anarquía impositiva, tratando de establecer y delimitar las competencias tributarias, entre los tres ordenes de gobierno.

Así tenemos que, el artículo 124 constitucional, establece las facultades implícitas, toda vez que enuncia que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", la mayor parte de su texto deriva de la Décima Enmienda que se llevo a cabo a la Constitución de Estados Unidos de América y a este respecto el Dr. Adolfo Arrijoa señala:

"Artículo 124. Su texto deriva en gran medida de la Décima enmienda o Adición efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, precisamente con el propósito de resolver las continuas disputas ocasionadas por motivos de competencia entre autoridades federales y locales."²⁹

Ahora bien, desde el origen de este artículo³⁰, por su redacción ocasionó muchas confusiones, toda vez que en la Constitución no aclaraba cuáles eran las facultades concedidas "a los funcionarios federales" y como consecuencia de esto se realizaron diferentes intentos para delimitar la competencia tributaria y lo hicieron buscando una coordinación fiscal, bajo esta tesitura, se puede destacar que en la Constitución de 1917 se dio una distribución competencial y por otra parte se llevo a cabo la realización de tres Convenciones Fiscales.

²⁸ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, Calzado María Jesús de Miguel. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, Editorial Mc. Graw Hill, México, 1997, p. 159

²⁹ ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Op. cit., p. 151

³⁰ El antecedente del artículo 124 constitucional era el artículo 117 de la Constitución de 1857 que señalaba: Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En cuanto a los avances constitucionales en materia fiscal, enmarcados en la Constitución de 1917, se puede decir que no fueron suficientes, ya que no se estableció una distribución de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno.

Por lo que se destaca que la Constitución de 1917, en materia fiscal, no presentó un cambio significativo respecto a la de 1857.

Algunas de las modificaciones más significativas que se dieron en la Constitución de 1917 fueron: Se reformó, el artículo 115 Constitucional, en el sentido de que los municipios tendrían facultad para establecer contribuciones en la proporción para satisfacer sus necesidades, las cuales serían determinadas por las legislaciones locales; así mismo se reformó el artículo 73, fracción X, por medio del cual se confieren atribuciones al Congreso para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito, etcétera.

En el año de 1923, el sistema tributario se encontraba conformado por gravámenes indirectos, es decir, lo que más se gravaba era el consumo, en esa época existían más de 100 impuestos indirectos, sin incluir en esta cifra los impuestos municipales y esto se debía a que las entidades imponían su propio sistema tributario cayendo en una coincidencia con la federación.

Es hasta 1924 que se llevó a cabo una reestructuración impositiva, la cual se basaba en impuestos directos, combinados con impuestos indirectos, esta reforma impositiva tuvo como objetivo "restaurar el déficit de las haciendas, reorganizar el sistema fiscal y tender a una redistribución equitativa de los impuestos."³¹ En este mismo año se implantaron nuevas leyes como la Ley del Impuesto sobre Sueldos, Salarios emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresa; en 1925 se promulga la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual fue de gran importancia ya que sustituyó a un gran número de impuestos indirectos y su aplicación fue de forma unificada en todo el país, misma que estuvo vigente hasta 1941.

Un avance de gran importancia que se tuvo en 1925 fue la clasificación de las contribuciones federales. En este mismo año se realiza la primera Convención Nacional Fiscal, en la cual se buscó delimitar constitucionalmente los campos impositivos de cada uno de los niveles de gobierno, llegando al acuerdo de desterrar las prácticas alcabalatorias, pero los acuerdos a los que se llegaron en dicha convención no se realizaron en la práctica y por consiguiente no se modificó de manera significativa el sistema tributario.

³¹ ORTEGA Lomelin, Roberto. El Nuevo Federalismo, la Descentralización, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 321.

En esta Convención, también se buscó determinar un plan nacional de arbitrios con la finalidad de resumir el sistema fiscal, en este plan se señalarían los gravámenes correspondientes a cada Estado y los procedimientos para su administración y distribución.

De igual forma, conforme a las recomendaciones que se dan en esta Convención se expiden las leyes del impuesto sobre herencias y legados y la relativa del impuesto sobre donaciones.

La Segunda Convención Nacional se llevo a cabo en el año de 1933 y al igual que en la primera convención se busco delimitar la jurisdicción fiscal de los diferentes niveles de gobierno y para lograr esto, se llegó al acuerdo de "establecer las bases para la unificación de los sistemas fiscales estatales y municipales y la coordinación de ellos con el sistema federal, así como para constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal."³²

Cabe destacar que también se acordaron las bases del Sistema de Participaciones a Estados y Municipios, de algunos impuestos federales.

Respecto a estas dos convenciones el Dr. Arrijoja señala: "...la primera y segunda Convención Nacional Fiscal, en las que bajo la sabia dirección del entonces 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"³³

En 1936, año en que gobernó el Presidente Lázaro Cárdenas, se envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los Artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución, con el objeto de delimitar los campos de acción tributaria entre los poderes de gobierno; sin embargo, el Congreso de la Unión rechazó dicha iniciativa presidencial, permaneciendo la incertidumbre hasta varios años subsecuentes.

Una de las principales recomendaciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal fue la relativa a instituir el derecho de los estados y municipios a recibir participaciones en impuestos federales, además de que se reconocía la necesidad de los estados de hacerlos partícipes en la distribución de los rendimientos, y fue en 1934 cuando a través de una reforma al artículo 73, fracción X en la que se estableció que los estados y municipios participaran en el rendimiento de los impuestos sobre energía eléctrica.

³² HALLIVIS Pelayo, Manuel. Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México, Editorial Tax, México, 2000, p. 62

³³ ARRIJOJA Vizcaíno, Adolfo, Op.cit., p. 152

La Tercera Convención Nacional Fiscal, se llevó a cabo en el año de 1947, se crea el Plan nacional de Arbitrios, el cual tenía como objetivo buscar el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de ingresos.

En esta Convención se precisa que la concurrencia deriva de la Constitución y por ende ya no se busca la delimitación de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, sino mas bien lo que se enfatizó en dicha Convención fue armonizar esta situación a través de la coordinación, buscando la uniformidad y armonía de los sistemas tributarios federal y locales.

“Al igual que en las demás, en ella se pugnó por un nuevo y amplio sistema de coordinación a través de participaciones, dejando atrás la distribución constitucional de fuentes impositivas”³⁴

Como consecuencia de esta convención se crea un nuevo impuesto, a través de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cual entra en vigor a partir del 1 de enero de 1948, esta Ley sustituye al impuesto del timbre, e impuestos estatales al comercio y la industria y en 1949 se expide la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.

Con esta convención se inició una nueva etapa de Coordinación Fiscal a través del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Los Estados se coordinaban con la Federación, a través de un convenio que celebraban y en el cual se manifestaba que la entidad federativa que se coordinaba, renunciaba a grabar (derogaba o suspendía) impuestos locales al comercio y la industria.

Ahora bien, este impuesto lo recaudaban los estados y la recaudación se distribuía entre la Federación y las Entidades Federativas en una proporción de 1.8% a la Federación y hasta el 1.2% a las Entidades Federativas; muchas de las Entidades Federativas que se coordinaban era con la finalidad de obtener más ingresos ya que de esta manera, es decir, a través de participaciones obtenían mayores ingresos que con los propios ingresos.

“resultaba pues necesario crear un impuesto único buscando uniformar los gravámenes federales y locales que incidían sobre la industria y el comercio, como respuesta a estas inquietudes se estableció el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), considerado como un gravamen general al consumo que permitió desechar varios impuestos indirectos, como el federal

³⁴ HALLIVIS Pelayo, Manuel. Op.cit., p. 63

del timbre sobre las facturas que expedían los comerciantes, los estatales de patente o sobre giros comerciales, entre otros.”³⁵

Por otra parte, también se buscaban medios para uniformar la aplicación e interpretación de la legislación tributaria federal.

Durante los años 1953-1972 se llevaron a cabo dos acciones muy importantes, por un lado, se dio la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal y por el otro la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los Estados y con estas dos acciones se dieron los primeros pasos hacia un federalismo cooperativo en materia fiscal.

El 28 de diciembre de 1953 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la finalidad de armonizar las relaciones fiscales entre los gobiernos federal y estatales, con esta Ley también se crea la Comisión Nacional de Arbitrios,(1953-1979), esta Comisión tenía como objetivo lo que señala el Dr. Ortega Lomeli:

“ ... la Comisión Nacional de Arbitrios, que empezó a funcionar en marzo de 1954 a fin de asesorar a los gobiernos de los estados en la expedición de leyes fiscales, gestionar y supervisar el pago oportuno de las participaciones federales a estados y municipios; y, en general, proponer medidas que propiciaran la coordinación impositiva de esos órdenes de gobierno, además de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.”³⁶

Referente a la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, el Dr. Hallivis refiere:

“La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados que contenía procedimientos para suprimir las alcabalas, con sanciones de retención de participaciones a los Estados renuentes y la sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios por la Comisión Nacional de Arbitrios.”³⁷

Como se mencionó con antelación, con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, se inició la modalidad de celebrar convenios con el objeto de uniformar y armonizar las relaciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno, adicionado a esto y con la finalidad de que más estados se incorporarán al sistema de coordinación se otorgaba un estímulo equivalente al 10% del ingreso total de las participaciones federales que percibieran los estados en otros impuestos distintos al de ingresos mercantiles.

³⁵ ORTEGA Lomelin, Roberto, Op.cit., p. 322

³⁶ ibidem, p. 327

³⁷ HALLIVIS Pelayo, Manuel. op.cit., p. 64

Al celebrar convenios los estados renunciaban a aplicar sus contribuciones que gravaban al comercio y a la industria , aplicando en sustitución el impuesto federal, recibiendo a cambio una participación en el rendimiento de dicho impuesto.

“...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...”³⁸

Durante los años 1973-1979, se llevaron a cabo acciones tendientes a fortalecer la coordinación entre la Federación y los Estados; para eso fue necesario celebrar reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo en esta época se da la incorporación de todas las entidades federativas al sistema de coordinación y modificaciones a las participaciones federales a estados y municipios.

Las reuniones de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, se iniciaron en 1973, llevándose a cabo cada año. En estas reuniones se abordaron temas como: la administración de los impuestos federales, estatales y concurrentes, las formas de participación, los convenios de coordinación fiscal.

Por otra parte, se puede destacar algunas recomendaciones que se hicieron en estas reuniones, entre ella se podría mencionar; la formulación de convenios uniformes de coordinación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, la creación de Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados (INDETEC). En esta época también se formularon los lineamientos y el anteproyecto de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, en la que se hacía hincapié en que ésta debería tener como propósito el fortalecimiento de la hacienda pública de los estados y municipios.

Aproximadamente transcurrieron veinte años para que se generalizara la incorporación de todas las entidades federativas, esto sucede en 1974, como consecuencia de reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de 1973. Es de señalarse que se concertaron convenios de coordinación en otros impuestos federales, llegándose a los siguientes acuerdos:

³⁸ CARRASCO Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal II, IURE Editores, México, 2001, p. 36

“...que los estados efectuaran la recaudación a nombre y cuenta de la Federación a cambio de las correspondientes participaciones en los rendimientos y de la compensación de gastos administrativos.”³⁹

Toda vez, que no es objeto del presente trabajo analizar la evolución de las participaciones federales a los estados y municipios, únicamente se señalarán algunas reformas que existieron por lo que hace a las participaciones señaladas.

Así tenemos que, existieron diversas reformas en materia fiscal que generaron cambios en la estructura de la participación federales a los estados y municipios destacando las siguientes:

“Reforma a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, ISIM, de 1970 que estableció la tasa de 10% sobre artículos considerados como de lujo, otorgando a los estados una participación del 40% por este concepto, Reformas a la Ley del ISIM en 1973, en la misma reforma que aumentó la tasa general del 3 al 4%, se estableció que de la parte federal se canalizaría un 4% a los estados para cubrir los inherentes a la administración del impuesto, en tanto que de la estatal se deberá destinar por lo menos el 20% a los municipios, contra el 15% que se otorgaba; creación en diciembre de 1978, del Impuesto al Valor Agregado, que entró en vigor el 1º de enero de 1980 y que sustituyó al impuesto sobre ingresos mercantiles.”⁴⁰

A partir de 1980 se accionan mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios, en el mismo año, se expidió la nueva Ley de Coordinación Fiscal, misma que abrogó a la que se había expedido en 1953, de la cual ya hicimos referencia; cabe señalar que esta nueva Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978; donde se dispuso el establecimiento del nuevo Sistema de Coordinación Fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, expedida el 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1980, se expresa lo siguiente, la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el

³⁹ ORTEGA Lomelin, Roberto. Op.cit., p. 329

⁴⁰ ibidem, pp. 329-330

ejercicio de facultades impositivas de la Federación y los Estados, debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución en la fracción IV de artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales.”⁴¹

Por lo referido, podemos afirmar que la Ley de Coordinación Fiscal pretende coordinar la materia tributaria de la Federación, Estado, Municipios y Distrito Federal, organizar el Fondo General de participaciones, fijar las participaciones a las Entidades Federativas, regular la forma de colaboración administrativa, y establecer organismos para el manejo de la Coordinación.

En consecuencia, podemos afirmar que lograr la coordinación fiscal no ha sido tarea fácil, razón por la que, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ha tenido diversas reformas:

Principales Modificaciones en Beneficio de las Entidades Federativas y Municipios, 1990-2005

1990

- Se incrementa el FGP de 17.60 en 1989 a 18.26 por ciento de la RFP al integrarse el Fondo Financiero Complementario.
 - Se adiciona a los criterios de reparto de las participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, es decir, el 45.17 por ciento de la RFP.
-

1991-1994

- Se eleva el FGP al 18.51 por ciento de la RFP.
 - Se añade a las facultades de las entidades la posibilidad de cobro de impuestos, a una tasa del 8 por ciento, sobre los espectáculos públicos y Sobre los ingresos por funciones de Teatro y Circo
 - Se adiciona al FGP el 0.5 por ciento de la RFP para las Entidades Federativas que estén coordinadas en derechos, en 1994 este porcentaje se incrementó a 1 por ciento de la RFP.
 - Se integra el Distrito Federal al FFM con un monto equivalente al 0.14 por ciento de la RFP.
 - Se establece el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU) equivalente al 0.4 por ciento de la RFP.
 - Se adiciona al FGP el resarcimiento de las Bases Especiales de Tributación (BET).
 - Decreto de 31 de octubre de 1994, mediante el cual se establecen participaciones en especie por concepto de obras de arte.
-

⁴¹ SÁNCHEZ, Gómez Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 127.

1995-2000

- Se eleva el FGP a 20 por ciento de la RFP.
- Se incrementa el FFM a 1 por ciento de la RFP, al incluirse el FRCU.
- Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja libertad absoluta a las Entidades para establecer impuestos sobre esta materia.
- Se reestablece la participación directa de las Entidades Federativas en la recaudación del IEPS, sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.
- Se faculta al cobro del impuesto sobre hospedaje (sólo albergue).
- Se incrementa del 10 por ciento al 25 por ciento los recursos destinados a los Municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje.
- Se firma un nuevo CCAMFF que lo amplía a todos los impuestos y aumenta el monto de los incentivos, los cuales pueden llegar hasta el 100 por ciento del resultado de sus actos de vigilancia y fiscalización (el anterior sólo era para el IVA y de manera conjunta).
- Desde 1997 se transfiere a las entidades federativas la administración integral del ISAN, recibiendo el 100 por ciento de los recursos que se generen del mismo.
- Se modula la facultad de las entidades para que amplíen la tasa del impuesto local sobre premios hasta el 6 por ciento, al reducir la aplicable del ISR en la materia.
- Se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública.
- Se otorga a los municipios el 90 por ciento de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en Riberas o Zonas Federales (de ríos, vasos o depósitos de agua).
- Se modifica la Ley Federal de Derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítimo Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las Entidades Federativas. Los Municipios o los Estados pueden destinar hasta el 20 por ciento de los ingresos a un fondo para mejorar la administración de la zona, en adición, la Federación aporta hasta el 10 por ciento de los ingresos.
- Se incorpora en la LCF el artículo 3-B, el cual promueve la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las Entidades Federativas participarían con el 70 por ciento de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes.
- Se aumenta a 100 por ciento el incentivo a las Entidades Federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el IVA, ISR e IA, reflejados en los dictámenes fiscales.

2001-2006

- Se celebró de un nuevo anexo 7, que sustituye al anterior, para que las Entidades Federativas ejerzan las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del I.S.R. y del I.V.A. de los denominados pequeños contribuyentes.
- Se elaboró con 15 Entidades Federativas un nuevo Anexo No. 5 que sustituye al documento original que data de 1990, mediante el cual se delega a dichas Entidades las funciones operativas de administración con relación al derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos.
- Se suscribe el Anexo No. 8, en que se delega a las Entidades Federativas las funciones de administración, tratándose de la verificación de la legal importación, almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, con relación a los impuestos, regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan.
- Con 14 Entidades Federativas se ha suscrito el Acuerdo que Modifica al Convenio de Colaboración administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) por el que se suscribe el Anexo 9, relativo a la delegación de facultades en materia de derechos relativos a la práctica de pesca deportiva y deportivo-recreativa en el país, específicamente la de los Artículos 191-D, 191-E y 199-B de la Ley de Derechos.
- Fue elaborado el Anexo No.10 al CCAMFF, por medio del cual, las Entidades Federativas en su calidad de autoridades fiscales federales pueden llevar a cabo la condonación total o parcial de recargos y multas respecto de créditos fiscales, derivados de contribuciones federales que debieron causarse antes del 1 de enero de 2003 con relación a los ingresos a que se refiere el CCAMFF, sus

anexos y acuerdos modificatorios, firmado a la fecha con 27 Entidades.

- Fue remitido para consideración y firma de las 32 Entidades Federativas un Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que incluye el texto de los Anexos aplicables a todas las Entidades Federativas, así como sugerencias del SAT y de las propias Entidades.
- Se encuentra para revisión y aprobación de la Procuraduría Fiscal de la Federación, un proyecto de nuevo Anexo No. 1 al CCAMFF, en el que se establece con mayor precisión los conceptos en los que deben ser aplicados los recursos de que se trata, asimismo garantizar la debida aplicación y transparencia de los recursos; además de ser incorporado el derecho contenido en el artículo 211-B de la Ley Federal de Derechos.
- Fue remitido para consideración y firma de las 32 Entidades Federativas el Anexo No. 15 al CCAMFF, relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbano y suburbano de conformidad con lo publicado en el D.O.F. del 30 de octubre de 2003 y modificado en el mismo órgano de difusión el 12 de enero de 2005.
- Se instrumentó y envió para consideración y firma de los Entidades que han celebrado con la SEMARNAT convenio sobre funciones en materia de vida silvestre, el Anexo No. 16 al CCAMFF, por el cual serán delegadas las funciones operativas de administración de los derechos referidos en los artículos 194-F, 194-F-1 y 194-G de la Ley Federal de Derechos, que prevén el cobro de derechos por servicios de vida silvestre y por los estudios de flora, fauna silvestre.

Fuente: SHCP-UCEF.⁴²

En este orden de ideas el Dr. Hallivis señala que, "...la Ley de Coordinación Fiscal, que crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basado en dos aspectos fundamentales: participaciones y colaboración administrativa, mediante, en ambos casos, convenios con la finalidad no sólo de ordenar nuestro sistema tributario, sino también de fortalecer las haciendas públicas locales y municipales"⁴³

La evolución de la Coordinación Fiscal ha merecido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie al respecto en la tesis que a continuación se transcribe:

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO A PARTIR DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE.- Conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la Norma Fundamental, realizada mediante decreto del veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercer Convención Nacional Fiscal, el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete se creó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, previéndose en su artículo 8º., a favor de los Estados, el Distrito Federal y los territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de este tributo, precisándose que el cobro y control de tal contribución se realizaría de común acuerdo entre las autoridades federales y

⁴² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas, Estatales y Municipales, mayo, 2007, p.73

⁴³ HALLIVIS Pelayo, Manuel. Op.cit., p. 65

locales correspondientes, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal; posteriormente, en la diversa Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local en ese tributo federal, precisándose en su artículo 15 que los Estados tendrían derecho a una cuota adicional del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria; inclusive, en apoyo al nascente sistema de coordinación, el veintiocho de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, en principio, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación; sistema de coordinación, basado en la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y en las cuotas adicionales de diversos tributos, que perduró en su esencia hasta el año de mil novecientos setenta y tres, sin que todos los Estados aceptaran a coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo. Ante ello, en este último año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles, las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían el cuarenta y cinco por ciento de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio: En abono a lo anterior, destaca que en aquella época la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó al impuesto sobre la Renta, en específico en su artículo 45 bis, reformado en diciembre de mil novecientos setenta y dos, la posibilidad de que se celebraran aquéllos respecto al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales previstos en el convenio respectivo. Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en mil novecientos setenta y ocho de la actual Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en mil novecientos ochenta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración entre la Federación y las entidades federativas de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal cuyo objeto es, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad

tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones que graven hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender la vigencia de los mismo; y, por otro lado, otorgar a los estados, al Distrito Federal y a los Municipios con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

Amparo en revisión 2240/97.Inmobiliaria Pedro Alvarado S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario Rafael Coello Cetina.

Segunda Sala. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Epoca Tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXIX/2000, página 432, aislada (IUS 190636); véase la ejecutoria en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIII, enero de 2001, página 957.

Así, en el origen y desarrollo de la coordinación fiscal, quedaron asentadas las bases necesarias para poder entrar al estudio del "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".

2.3 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en la República Mexicana, se estableció "... con la idea de distribuir y administrar los recursos financieros de la Nación, ordenada y equitativamente, entre la federación, los estados integrantes de la Unión, el Distrito Federal y los Municipios del país, así como lograr simultáneamente varios objetivos de significación."⁴⁴

El citado Sistema es el resultado de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se originó en virtud de una iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal, que fue discutida y votada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de dicho año y que iniciara su vigencia a partir del 1º de enero de 1980,

⁴⁴ Carballo Balvanera, Luis. La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas. Publicación a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2000. p. 185

salvo las disposiciones referentes a los órganos de la Coordinación Fiscal, que entraron en vigor desde el 1º de enero de 1979.

Así resulta, que colocados en un plano de igualdad tanto la Federación como los Estados, la coordinación fiscal que establece la citada Ley, es el resultado de una relación concertada, la cual está fundada en los convenios públicos por virtud de los cuales ambas partes se comprometen a formar parte de un Sistema Nacional de Contribuciones uniforme en todo el territorio nacional, que comprende al Distrito Federal y a los Municipios mediante la participación de los ingresos federales y la supresión de contribuciones locales que sean objeto de dicha concertación.

En cuanto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que:

“Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.”

El Sistema Nacional de Coordinación fiscal, es el resultado de diversos esfuerzos entre la Federación y los Estados para homologar y fortalecer al sistema recaudatorio. Dicho sistema, a través de convenios entre la

Federación y cada una de las Entidades ha logrado eliminar la doble tributación y ha mejorado ampliamente las relaciones técnica y administrativas entre los distintos niveles de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. Aunado a todo esto, en años recientes se ha incorporado un nuevo objetivo; establecer un sistema más equitativo de redistribución de participaciones hacia los Estados y Municipios.

A partir de los años sesenta, los Estados se coordinaron más estrechamente con la Federación para la recaudación y administración de diversos tributos a cambio de una mayor participación de ingresos recaudatorios (entre ellos figuran el Impuesto sobre la Renta para causantes menores, el Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarros). En este orden de ideas y con el objeto de propinar que todas las Entidades se coordinaran en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se decidió incrementar la tasa del impuesto a 4%, y por ende la participación a los Estados se elevó a 45% de la recaudación generada en la localidad. Por lo que se estableció una tasa mínima de 20% para los municipios. Así, con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados lograron en buena parte equilibrar el sistema tributario.

Con el paso del tiempo, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y surgieron problemas en la administración tributaria. Los Estados, manifestaron su inconformidad ante la forma en que se distribuían los recursos federales asignables, incluso argumentaron que la mayor parte de los ingresos se concentraban en unos cuantos Estados, en virtud de que se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar a mayor número de contribuyentes que debían corresponder a otras localidades; así en la participación del ISIM existían diferencias en su distribución de acuerdo con la condición del causante y de la Entidad donde se percibía el ingreso; incluso había retrasos frecuentes en el pago de las participaciones a los Estados, y se notaban pérdidas en el total de la recaudación.

De este modo, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. En virtud del deterioro en las recaudaciones, en 1980 se optó por la centralización del sistema, aprovechando la creación del Impuesto al Valor Agregado, por lo que la instrumentación de este impuesto y la eliminación ISIM y otros impuestos federales, estatales y municipales, impulsaron la creación de un nuevo sistema de reparto. El nuevo sistema, además de simplificar la administración tributaria, debería

asegurar un mínimo suficiente de recursos federales a los Estados u Municipios. Así, se establecieron dos convenios tipo (Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración Administrativa), comunes a todas las Entidades, para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales. Por lo que, se abandonó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto y se adoptó un criterio único de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables.

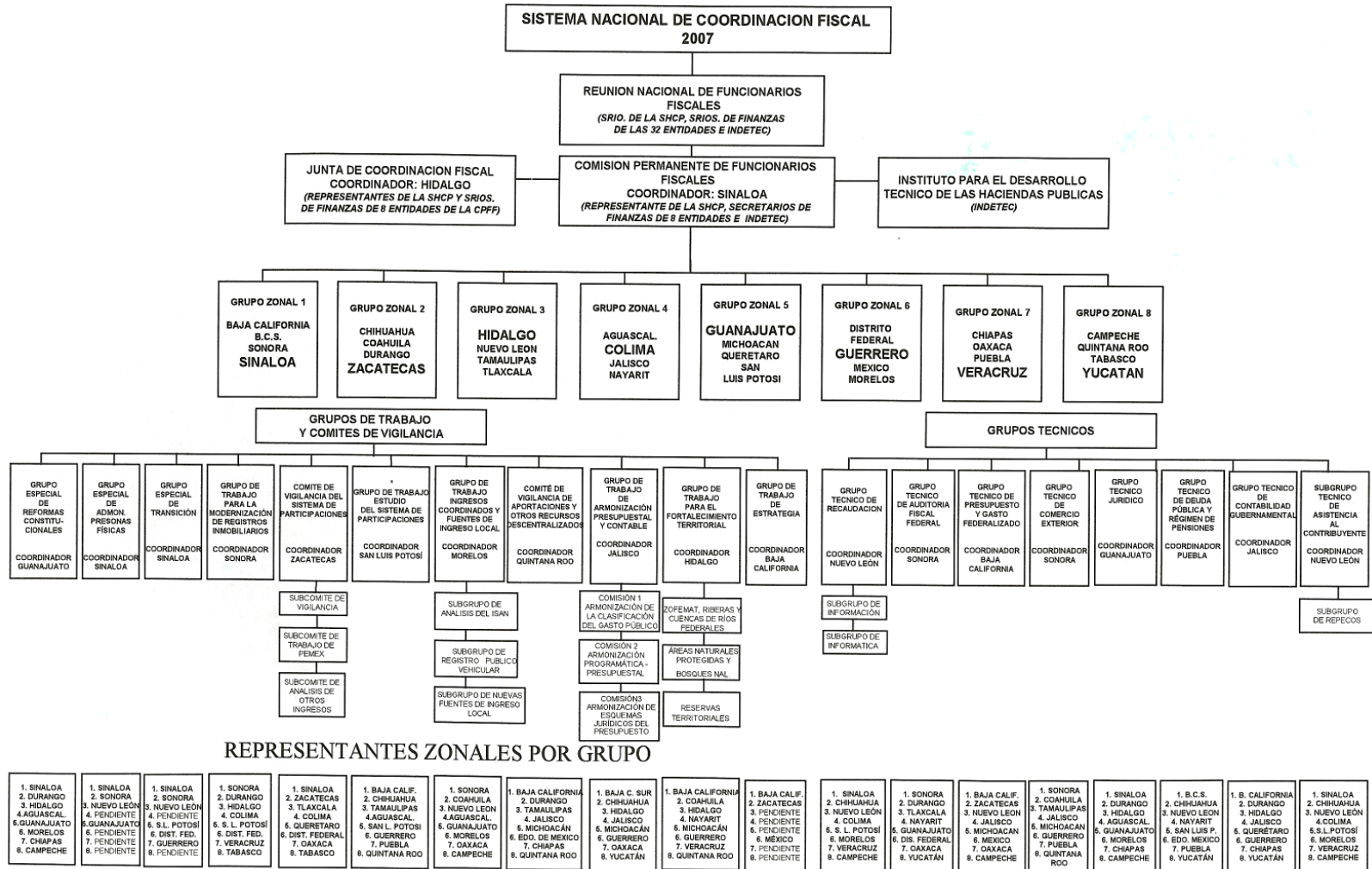
Los avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 fueron la creación de los convenios y el esquema de distribución de las participaciones. A partir de esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación fiscal, y las relaciones fiscales intergubernamentales avanzaron al redefinir las responsabilidades tributarias de los tres niveles de gobierno. Los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la Federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones.

Bajo este contexto, el 1º de enero de 1979, con la entrada en vigor de las disposiciones del Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). En éste, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

En este orden de ideas, tenemos que actualmente el "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se estructura de la siguiente manera":⁴⁵

⁴⁵ [http:// www. Indetec.gob.mx](http://www.Indetec.gob.mx)

Organigrama del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 2007



*Una vez concluidas las actividades pendientes de este grupo, sus nuevas tareas serán integradas al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones.

2.3.1 OBJETIVOS

Los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son esencialmente los siguientes:

- Armonizar el esquema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las Entidades, Municipios y el Distrito Federal.
- Crear impuestos federales únicos, a cambio de otorgar participaciones en el rendimiento de los mismos a favor de las entidades federativas y municipios.
- Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento,
- Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

Al decir de los maestros Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona "El sistema de Coordinación, de manera concisa, tiene por objeto principal hacer congruentes a los ordenamientos tributarios federales con los de las entidades locales (llámense estados, municipios o Distrito Federal), para ahí establecer y distribuir la participación que corresponda a tales entidades en sus haciendas respecto de los ingresos federales. Para que la coordinación actúe se requiere del llamado convenio de adhesión de la entidad de que se trate, las participaciones se pagan a través de un fondo general y otro de fomento municipal, se merece señalar que al amparo de esta ley, por último se han establecido órganos de colaboración administrativa que ha permitido el diálogo fecundo de los funcionarios fiscales"⁴⁶, tales como la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, o la Junta Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁴⁶ FIX Zamudio, Héctor. Valencia Carmona S. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa México, 1999. p. 936.

2.3.2 CARACTERÍSTICAS

Las características del régimen de coordinación fiscal conforme al contenido de la propia ley, están sustentados bajo los siguientes principios:

1.- Libre manejo y disponibilidad de los fondos.

La coordinación se lleva a cabo en virtud de un sistema de distribución del ingreso federal en el que las entidades y municipios participan de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería. El concepto de participaciones ha sufrido una evolución importante hasta ser un fenómeno de carácter global e integrador, así como también un elemento de vinculación y de solidaridad entre la federación, los estados y los municipios, conforme al cual ya no se hace distinción entre impuestos federales participables y no participables, por lo que se da una solución cuantitativa y no cualitativa al no otorgar participaciones sobre cada gravamen, sino fijando la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales y en los derechos sobre extracción de hidrocarburos y de minería correspondan a las entidades federativas y a los municipios.

2.- Nivelación de la capacidad fiscal de las entidades.

Lo que hace el sistema es darle equilibrio a los sistemas tributarios en los tres niveles de gobierno en virtud de la creación de los mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados y municipios.

3.- Eliminación de la concurrencia impositiva.

Este constituye un elemento importante que sirve de sustento a la coordinación fiscal en virtud del problema que se presenta con la concurrencia impositiva. Así la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contemplado en la Ley, ha sido la solución, al establecer por un lado las participaciones que compensen el ingreso local y por otro lado obliga a los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones ajusten a su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Impuesto al Valor Agregado y Ley de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, y para el caso de coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmuebles, la Ley Federal de Adquisiciones de Inmuebles

que fue derogada con fecha 31 de diciembre de 1995. El proceso de legislación federal y la firma de los anexos al Convenio de Adhesión han dado como consecuencia el que a la fecha se hayan suspendido más de 440 gravámenes locales.

4.-Unificación del procedimiento para calcular las participaciones.

Así, se conforma en un documento el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

5.- Características de las participaciones.

En virtud de la especificidad de la Ley de Coordinación Fiscal, se prevén las características de las participaciones, a saber:

a) Libre manejo y disponibilidad.

Los recursos no están condicionados ni en entrega ni en ejercicio por parte de la federación, ni a los estados, ni a los municipios, por lo tanto solo su órgano legislativo es el que establece la forma de aplicarlo. La única condicionante es la obligación del estado y del municipio al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de suspender aquellos gravámenes que son contrarios a dicho sistema.

b) Periodicidad.

Esta se refiere a la forma en la cual se van a proveer a las entidades por parte de la federación, lo cual se hace los primeros veinticinco días de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en ese mes.

c) Oportunidad.

Desde la vigencia de la ley de Coordinación Fiscal, ha sido prioridad el garantizar la oportunidad en el pago de participaciones para la federación. De ahí que en cada falta del entero en los plazos dará lugar a que se causen a cargo de la entidad o de la federación intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión. Y para aquellos casos de entrega de participaciones a los municipios que se retrasen, se prevé que tenga lugar el pago de intereses y en caso de incumplimiento por parte de la entidad, la federación hará la entrega

directa a los municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado previa opinión de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

- d) Posibilidad de compensar adeudos entre la Federación y Entidades Federativas.

Existe la posibilidad de que la Tesorería de la Federación con la información rendida por el estado, de la recaudación ingresada, opera la constancia de participaciones correspondiente, entregando al Estado solo la diferencia por concepto de participaciones, que quede pendiente a su favor mensualmente.

- e) Seguridad en cuanto a los procedimientos para integrar y distribuir los fondos en las participaciones que funcionan conforme a las bases y fórmulas de Ley y no en criterios subjetivos.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal se determinó que las entidades que se adhieran en forma integral a todo el Sistema mediante la distribución de los Fondos General de Participaciones, Financiero complementario.

De igual modo, es preciso destacar que una forma de evitar la aplicación de criterios subjetivos en cuanto a la definición de cuantías de las participaciones se logra a través de que en ellas se prevean fórmulas contenidas en la propia ley.

Destaca aquí el que en caso de que se propugnara por algún cambio en la integración de los Fondos así como en el procedimiento para su distribución, previo a presentarse como iniciativa de ley, deberá ser motivo de una consulta y aprobación por parte de las entidades federativas dentro de los órganos de la coordinación, las reuniones de la Comisión Permanente, los grupos específicos y el pleno de la reunión de funcionarios fiscales.

6.-Delegación de facultades.

A este respecto ha de decirse que en la Coordinación fiscal se establecen principios para el sistema de delegación de funciones de administración en ingresos federales a los estados y municipios. Con base en la Ley las entidades han celebrado con la federación convenios de colaboración

administrativa que suponen una estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno.

Esto lo apreciaremos, en lo particular, en el caso que nos ocupará del análisis de un Convenio de colaboración administrativa, como es el:

“Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que Celebran el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal.”

7.- Certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios.

Se deben tener los sustentos jurídicos en los que se garantiza el debido cumplimiento de los convenios de Colaboración.

Adicionalmente, podemos señalar como características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

1. Esta integrado por la Federación, Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal,
2. Sus objetivos primordiales son establecer y distribuir las participaciones que correspondan a las haciendas públicas locales en los ingresos federales.
3. La única forma de que las Entidades federativas pueden formar parte del Sistema, es por medio de la celebración de convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la Federación, por conducto de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, tal como lo establece la primera parte del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal.
4. Los estados y municipios participan en casi la totalidad de los impuestos federales.
5. La eliminación prácticamente total del problema de la múltiple tributación que propiciaba la anarquía fiscal.
6. Simplificación del Sistema Fiscal Federal, por lo que se refiere a la recaudación, en cinco fuentes impositivas: sobre la renta, al valor agregado, sobre producción y servicios, al comercio exterior y los derechos sobre exportación de petróleo y minería.

7. La desconcentración de facultades de la Federación a los estados, a través de convenios de colaboración.

Así, consideramos que atendiendo a estas características, la recaudación se ha incrementado.

2.3.3 MATERIAS DE COORDINACIÓN

A este respecto, podemos señalar que la adhesión al sistema se efectúa integralmente y no sólo en relación con algunos ingresos de la federación, en virtud, de que las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación federal y en los convenios de adhesión a través de sus correspondientes anexos: El sistema de coordinación funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que para el caso del Distrito Federal, es la voluntad del legislador incorporarlo.

Es de indicarse, que el Gobierno del Distrito Federal, se encuentra adherido al Sistema de Coordinación Fiscal, por ministerio de ley, en los términos del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, tal y como se precisa en el segundo párrafo del apartado de Considerando del "Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal."

Es de destacar que las legislaturas pueden establecer algunos impuestos locales cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales, como es el caso de nóminas, diversiones y espectáculos públicos (éste último con las limitaciones que señala expresamente la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

"LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTICULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO , NO VIOLAN EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN.-Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos

ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de loterías, rifas, sorteos y concursos no violan el artículo 73 de la Constitución general de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo, se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos; pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de manera exclusiva sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos: Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales". (Semana Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, Primera Parte, página 39.

En este orden de ideas, se estima que el siguiente criterio en el que se ha pronunciado de la Corte, puede apoyar lo expuesto:

IMPUESTO SOBRE NOMINAS. DECRETOS NUMEROS 429-79-3-16 P.E. Y 430-79-4-16 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. NO INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.- Es cierto que el artículo 73 de la Constitución Federal, en su fracción X, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes sobre minería y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la propia Constitución, dentro de los cuales se encuentran los minerales; pero no menos cierto es que de conformidad con la fracción XXIX del precepto constitucional aludido, que es la que regula las materias sobre las cuales la Federación puede decretar impuestos únicamente, con exclusión de los Estados, no queda comprendido el impuesto sobre nóminas, a que se refieren los decretos números 429-79-3-16 P.E. y 430-79-4-16 P.E. del Congreso del Estado de Chihuahua, ya que como se aprecia de los propios decretos en cuestión, el objeto de dicho impuesto lo es los egresos en efectivo o en especie que habitual o accidentalmente se realicen por concepto de remuneración del trabajo personal, prestado bajo la subordinación de un patrón, siempre y cuando se generen dentro del territorio del estado o lo perciban personas domiciliadas en el mismo (artículo 166 Código Fiscal del Estado de Chihuahua) y asimismo, los sujetos del citado impuesto lo son las personas físicas, las morales o las unidades económicas que realicen pagos por concepto de remuneración al trabajo personal en los términos antes precisados (artículo 167 mismo código). De lo anterior se aprecia con claridad que el impuesto sobre nóminas no grava a la minería, sino que se trata de un impuesto de carácter general que grava los egresos de las personas físicas, morales o unidades económicas que realicen los pagos a personas o terceros que estén bajo su subordinación o dependencia, y por la misma razón no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan

contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de dicho recurso natural, ya que para que ello aconteciera se haría necesario que el objeto de la ley fuera precisamente éste, y como el objeto del impuesto es completamente distinto, debe concluirse que el Congreso del Estado de Chihuahua, en los decretos impugnados, no legisla en materia minera ni establece contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de dicho recurso y, como consecuencia, tampoco invade la esfera de competencia de la federación" (Semanao Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volúmenes 151-156 Primera Parte, página 72)

Las materias que están comprendidas en la Coordinación y que se pueden apreciar en el punto Segundo de las Disposiciones Generales de los convenios de colaboración que tienen su fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal son:

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas..."

De lo anterior, estamos en aptitud de vincularlo a los convenios de colaboración, considerando que éstos son similares para todos los estados y del que nos permitimos considerar la Cláusula SEGUNDA de las disposiciones generales, en la que se precisa sobre que ingresos federales se coordinan, tomando como ejemplo el aplicable al Distrito Federal, que expresa:

"SEGUNDA.- La Secretaría y el Distrito Federal, convienen coordinarse en:

- I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que en este Convenio se establecen expresamente, en las cláusulas octava y novena.
- II. Impuesto sobre la renta e impuesto al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas octava y novena.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas octava y novena.

IV. Impuesto sustitutivo del crédito al salario, en los términos que se establecen en las cláusulas octava y novena.

V. Ingresos generados en el territorio del Distrito Federal derivados del impuesto sobre la renta, tratándose de los contribuyentes que tributen en los términos del artículo 136-Bis, de la Sección II del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, dentro del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales, en los términos que se establecen en la cláusula décima.

VI. Ingresos derivados de los contribuyentes que tributen en los términos del artículo 154-Bis, del Capítulo IV del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con relación a los ingresos por la ganancia de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, ubicados dentro de la circunscripción territorial del Distrito Federal, en los términos que se establecen en la cláusula décima.

VII. Ingresos derivados del impuesto sobre la renta, tratándose de los contribuyentes que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, de los denominados "pequeños contribuyentes", en los términos que se establecen en la cláusula décima primera.

VIII. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula decimasegunda.

IX. Impuesto sobre automóviles nuevos en los términos de la cláusula decimatercera.

X. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Distrito Federal, excepto las destinadas a un fin específico y las participables a terceros así como las impuestas por la Secretaría y sus órganos desconcentrados, en los términos de la cláusula decimacuarta.

XI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

a). Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, con relación a las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimaquinta.

b). La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimasexta.

c). Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, en los términos de la cláusula decimoséptima”.

Así tenemos que la materia de administración de ingresos federales comprende:

- a) Las funciones de registro federal de contribuyentes,
- b) Recaudación,
- c) Fiscalización, y
- d) Administración

Sin embargo, a partir del Convenio de Colaboración, estas funciones son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas o de los municipios.

Los ingresos federales coordinados, establecidos en la mayoría de los Convenios de Colaboración administrativa vigentes a la fecha, bajo las modalidades establecidas, generalmente son los que se describen a continuación:

1. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, (ITUV),
2. Impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Nuevos, (ISAN),
3. Impuesto al Valor Agregado, (IVA)
4. Impuesto sobre la Renta, (ISR)
5. Impuesto al Activo, (IMPAC), e

6. Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS)

Por lo que la recaudación de los ingresos federales se realiza a través de las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por las autorizadas por las Entidades federativas mediante el Convenio de Colaboración Administrativa que hayan signado con la Federación.

Los Estados que recaudan ingresos federales, tienen la obligación de concentrar dichos ingresos directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la información pormenorizada de la recaudación, para que a su vez la Secretaría, pueda distribuir vía participaciones federales o vía de aportaciones federales a cada una de las Entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Así, bajo este contexto cabe señalar que con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, la autoridad local que signa al Convenio adquiere de inmediato tres características:

- Se convierten para esos efectos en autoridades federales.
- Le aplican leyes federales.
- Los conflictos se dirimen en Tribunales Federales.

2.3.4 CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebra convenios de coordinación fiscal con cada una de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de recibir las participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo que los convenios de adhesión deben ser autorizados por la legislatura de la Entidad federativa que se trate.

Una vez celebrado el convenio de adhesión y aprobado por la legislatura local, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el Estado correspondiente, ordenarán su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del mismo.

Los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deben llevarse a cabo con relación a todos los impuestos federales y no sólo respecto a unos cuantos. Para el caso de las Entidades federativas que no deseen adherirse al citado Sistema, solamente participan en los impuestos especiales establecidos en el inciso quinto de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional precitado.

Los objetivos del convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- Armonizar y regular el Sistema Fiscal Nacional, evitando la sobreposición de gravámenes federales, estatales, y municipales.
- Fortalecer las haciendas públicas con mayores recursos económicos a las Entidades federativas, municipios y Distrito Federal.

En principio, considero que se han cumplido los objetivos del Convenio de Adhesión, principalmente lo relativo a que se ha evitado la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales; sin embargo, en cuanto al objetivo de fortalecer las haciendas públicas, si bien se han tenido avances, consideramos que todavía falta mucho por hacer a efecto de lograr equidad en la distribución, atendiendo las particularidades de cada entidad incluyendo al Distrito Federal y de cada municipio.

2.3.5 CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN INGRESOS FEDERALES

“El Convenio de Colaboración Administrativa, es el instrumento jurídico en donde se precisan los términos en que se ejercerán las atribuciones que asumirán las autoridades fiscales estatales y municipales, precisándose también los alcances y limitaciones que se tendrán en el ejercicio de las facultades coordinadas.”⁴⁷

En el se establecen además, las características y formas mediante las cuales las entidades federativas realizaran funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de las entidades federativas o sus municipios.

⁴⁷ Zavala Razo, Jorge. Guía Básica para Intervenir en un Juicio de Amparo en Materia Fiscal Federal, INDETEC, México, 2004, p. 18

Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal han sido objeto de adecuaciones permanentes, de acuerdo a la evolución que ha registrado el Sistema Tributario Mexicano, de esa forma, el Convenio se ha revisado y sufrido diversas modificaciones, mismas que comentaremos posteriormente.

Los Anexos al Convenio de Colaboración forman parte del mismo y de igual forma son instrumentos legales de coordinación en donde se delegan potestades tributarias a las Entidades Federativas y a los Municipios, mismos que a continuación se describen:

ANEXO (Número)	CONCEPTO	Estados o Municipios ^{1/} (Número)
1	Administración de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.	17 E y 148 M.
2	Administración de Ingresos Coordinados del impuesto sobre automóviles nuevos.	32
3	Administración de los Ingresos Coordinados del Impuesto Sobre la Renta del régimen de pequeños Contribuyentes.	32
4	Administración de los Ingresos Coordinados de los derechos por el Uso, goce y aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.	17
5	Administración de los Ingresos Coordinados de derechos de obra pública y de servicios relacionados con la misma.	32
7	Administración de Ingresos Fiscales de Impuestos Sobre la Renta de contribuyentes que tributen en el régimen intermedio.	32
8	En materia de comercio exterior.	12
9	Administración de los derechos de pesca deportiva.	16
10	Condonación total o parcial de recargos y multas.	22
12	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.	21
13	Derechos por el Servicio Nacional de Turismo.	24
14	Verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.	14
15	Relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbanos y suburbanos.	2
16	Administración de los derechos de vida silvestre.	3

1/

Con excepción del Anexo 1, en el resto de los Anexos consideran solamente a Entidades Federativas E. Estados; M. Municipios
Fuente: SHCP-UCEF Anexos al CCAMFF. ⁴⁸

De esta forma, podemos concluir que los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia fiscal Federal, se celebran entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las Entidades federativas, en los cuales se

⁴⁸ Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas, Estatales y Municipales, Op. cit., p.73

señala los ingresos federales que se han pactado para que la entidad y sus municipios puedan administrar, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas, así como los incentivos económicos que recibirían las entidades o sus municipios por las actividades de administración que realicen, cabe señalar que el sustento de los mismos son el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto, citaremos algunas de las características de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal:

- Para operar los convenios, las actividades y funciones fiscales federales a desarrollar son acciones coordinadas entre autoridades federales y locales.
- Debido a que el origen de las contribuciones coordinadas son federales, las funciones de planeación, programación, evaluación y normatividad de las facultades delegadas son exclusivas de la Federación, a fin de homologar la actuación de los funcionarios fiscales locales y municipales, respecto de los federales.
- La información de las bases de datos fiscales son compartidas entre la Federación-Entidades-Municipios.
- La función de capacitación a funcionarios estatales y municipales la ejerce la Federación a través de sus áreas operativas y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El Convenio de Colaboración Administrativa ha sido modificado en su totalidad en cuatro ocasiones, así tenemos que la evolución de los convenios ha sido la siguiente:

1. CONVENIO EN VIGOR DE 1980 A 1983

“El surgimiento del Nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, venía acompañado de una profunda transformación del Sistema Tributario Nacional, siendo uno de los cambios más importantes la desaparición del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la implementación, en su lugar, de los Impuestos al Valor Agregado (IVA) y el Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Por lo que hace a la Colaboración Administrativa, es importante que todas las Entidades Federativas venían coadyuvando en la administración del impuesto sobre Ingresos Mercantiles y otros gravámenes como el Impuesto Sobre Tenencia y uso de Automóviles, así como en la administración de algunos contribuyentes del Impuesto sobre la Renta.

En función de lo anterior y a partir de la experiencia y resultados que a esa fecha se habían logrado con la coadyuvancia administrativa, el surgimiento del nuevo esquema de coordinación fiscal, se estimó conveniente que los estados continuaran colaborando en la administración de algunos gravámenes federales.

Así, habiendo desaparecido el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, las Entidades Federativas se hicieron cargo de una buena parte de la administración de las funciones del impuesto que lo sustituyó, el Impuesto al Valor Agregado, impuesto que nació siendo el segundo concepto en importancia en la recaudación federal. En adición a lo anterior, además se acordó su participación en la administración de otros impuestos federales como el de Tenencia y uso de Vehículos, así como en la administración de la tributación que, en el Impuesto sobre la Renta, pagaban los contribuyentes Menores y los sujetos a Bases Especiales de Tributación.

Para los municipios se previó en esta etapa su participación en la administración de las Multas Federales no Fiscales.”⁴⁹

2. CONVENIO EN VIGOR DE 1984 A 1988

“Esta segunda etapa se caracterizó por la consolidación en la administración integral del Impuesto al Valor Agregado, toda vez que a las funciones ya delegadas a esa fecha de: Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Asistencia al Contribuyente, Informática, Fiscalización y autorizaciones, se incorporaron además las de: Atención de Consultas, Liquidación, Resolución de Recursos Administrativos e Intervención en el juicio, con lo cual se asumió por los estados la administración integral del Impuesto al Valor Agregado.

Adicionalmente se mantuvo la Colaboración Administrativa en otros gravámenes como el de Tenencia o Usos de Automóviles y algunos contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta como los Contribuyentes

⁴⁹ GARCÍA Lepe, Carlos. Evolución de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Revista Indetec. México. 2003. p.122

Menores y los de Bases Especiales de Tributación, así como para los municipios lo relativo a las Multas Federales no Fiscales y la Administración de los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.”⁵⁰

3. CONVENIO EN VIGOR DE 1990 A 1994

“A partir de 1990 se modifica radicalmente el enfoque con que se había venido abordando la colaboración administrativa hasta esa fecha, particularmente en lo relativo al Impuesto al Valor Agregado, ya que se abandona la idea de que este impuesto se integralmente administrado por las Entidades Federativas. En efecto, se estimó que dadas las características de este tributo se aconsejaba técnicamente que resultaba mejor una administración centralizada. En contrapartida, se reorientó la colaboración en un enfoque de carácter funcional, dándose un fuerte impulso a las tareas conjuntas de vigilancia y control (fiscalización) de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Cabe recordar que en este período, además del texto principal del convenio, se mantuvieron suscritos por la mayoría de las Entidades Federativas un total de 14 anexos, que por lo general estuvieron orientados hacia las funciones de control y vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes.

En el resto de las materias coordinadas distintas al IVA, persistió la administración por parte de los estados en los Impuestos Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos y para los municipios lo relativo a multas federales impuestas por autoridades federales no fiscales y la administración de los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Este esquema de colaboración operó desde 1990 y hasta 1996, inclusive.⁵¹

4. CONVENIO EN VIGOR DE 1996 A 2003

“En el año de 1997, las Entidades Federativas y el Gobierno Federal suscribieron un nuevo Convenio de Colaboración en materia Fiscal Federal.

⁵⁰ Ibidem. p. 124

⁵¹ Ibidem, p. 126.

La característica de esta nueva etapa fue la de ampliar la colaboración de manera horizontal. Efectivamente, a partir de esa nueva fecha, se acordó que las Entidades Federativas auditaran, ya no sólo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), como había sido en la etapa previa, sino, que lo harían en el otro gran impuesto federal: el Impuesto Sobre la Renta (ISR). De esta manera el nuevo Convenio representó un importante avance respecto al anterior en diferentes aspectos de la descentralización administrativa, toda vez que implicó la ampliación de facultades de los Estados respecto de contribuciones federales no coordinadas en este momento, tales como la de fiscalización en el Impuesto sobre la Renta y al Activo de las personas Físicas y Morales del Régimen Simplificado. Adicionalmente se ampliaron las facultades en funciones complementarias, que a partir de las tareas de auditoría, se deben llevar a cabo hasta la cabal percepción de los ingresos, siendo éstas: las de Recaudación, Notificación y Cobranza, Resolución de Recursos Administrativos e Intervención en juicio.

Es importante mencionar, que al igual que en etapas previas persistió la administración por parte de los Estados en los Impuestos sobre Tenencia o Usos de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos y para los municipios lo relativo a las Multas federales impuestas por autoridades federales no fiscales y la administración de los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.”

5. CONVENIO EN VIGOR DE 2003 A LA FECHA

Con la firma de este convenio, se incluyeron nuevas facultades, responsabilidades para las entidades federativas y mayor autonomía tributaria, producto del reconocimiento de su experiencia acumulada en la operación con el manejo de los Convenios anteriores. En la actualidad, las entidades federativas han demostrado desenvolvimiento en su capacidad administrativa al realizar actos de administración respecto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos y actos de comprobación en el Impuesto al Valor agregado, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al activo y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sin la presencia de autoridades federales, bajo un programa de coordinación, aprovechando las ventajas de cercanía y conocimiento a mejor detalle de las actividades y ubicación de los contribuyentes.

Resulta importante destacar, que además de las modificaciones al convenio de colaboración antes citadas, en los cuatro últimos años y con el objeto de fortalecer las finanzas estatales y municipales, la Federación ha

delegado mayores potestades tributarias a las entidades Federativas y Municipios, otorgándoles la administración del 100% de los contribuyentes del Régimen de Pequeños Contribuyentes del I.S.R. e IVA, la administración de los pagos del Régimen Intermedio de las personas físicas y por las actividades de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos.

Asimismo, se faculta a las entidades para vigilar toda clase de mercancía extranjera, incluyendo vehículos. Se fomentan y promueven las actividades pesqueras y acuícola y el desarrollo integral de quienes participan en ellas, al mismo tiempo que se pretende hacer más eficiente la administración de los Derechos, que son destinados para apoyar las acciones de aprovechamiento sustentable de los bienes del dominio público a través de la creación de un fideicomiso.

Continuando con la parte relativa a los convenios, desde el año de 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha estado trabajando en un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual ya ha sido firmado por los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. A la fecha se encuentra en proceso de firma por parte de las 22 Entidades Federativas restantes.

De las principales adecuaciones en cuanto a facultades delegadas a las Entidades Federativas, destacan las siguientes:

- Revisar y en su caso modificar o revocar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular.
- Determinar y notificar a los Contadores Públicos Registrados las irregularidades de su actuación profesional. La sanción estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Tramitar y resolver la Declaratoria de Prescripción del ISTUV, así como sobre la extinción de facultades de acuerdo al Código Fiscal de la Federación (CFF).
- Verificar los equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal y bebidas alcohólicas con marbete o precinto.
- Trasladar facultades de comprobación de una Entidad a otra por cambio de domicilio del contribuyente.

-
-
- Tramitar y resolver el recurso de revisión de acuerdo al CFF, en relación con sus actos emitidos en ejercicio de las facultades que les confiere el Convenio.
 - Autorizar pago en parcialidades del ISAN.

Dentro de las nuevas responsabilidades a las Entidades Federativas sobresalen:

- El intercambio de padrones y registros en forma gradual y de acuerdo con los lineamientos aprobados por la CPFF.
- La inscripción y actualización de los avisos al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de los REPECOS, en los términos que establezca la SHCP.
- La promoción del uso de la clave del RFC, o en su defecto la Clave Única de Registro de Población (CURP).
- La participación en el Programa Nacional de Cultura Contributiva.
- El fomento entre los Municipios del establecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los incentivos económicos.

Se incorporan en el texto del nuevo Convenio, las disposiciones para administrar el ISAN, los REPECOS, Intermedios y por la actividad de enajenación de bienes inmuebles, que estaban contenidas en los anexos 2, 3 y 7, prevaleciendo en los anexos 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 15 y 16 de igual forma que el Convenio anterior.

Se sustituye la obligación para las Entidades Federativas de realizar el Programa de Verificación al RFC del 20 por ciento sobre el universo de contribuyentes activos del ISR y del IVA, por el del padrón de los contribuyentes del REPECOS.

Se ha convenido incluir una facultad nueva que ejercerá en forma exclusiva la Federación, la de verificación, que es una actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante el inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades delegadas a las Entidades Federativas.

2.3.6 COORDINACIÓN EN DERECHOS

Una vez, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal comenzó a dar sus primeros resultados, evitando la concurrencia impositiva de los tres niveles de gobierno, a través de incorporar mecanismos de coordinación que impedían que las entidades y sus municipios se vieran afectados por motivo de la suspensión de sus impuestos locales, en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en noviembre de 1981, se planteó la necesidad de que la federación y los estados se coordinaran, entre otros en materia de derechos fiscales.

Por tratarse de un acto voluntario de las entidades federativas, sin perjuicio de quedar fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, recibieron el nombre de "Declaratorias"; en virtud de que cada entidad se coordinaría según le conviniera. Los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Quintana Roo fueron los primeros en coordinarse en marzo de 1982, siendo Jalisco y Nuevo León los últimos en noviembre de 1994.

Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, plantea la conveniencia de coordinarse en materia de derechos, comprometiéndose a triplicar el Fondo de Fomento Municipal y a incrementar el Fondo General de Participaciones, para aquellas entidades que se acogieran a tal coordinación.

Por tanto, se incorpora en el paquete de reformas fiscales de 1982, para modificar principalmente la Ley de Coordinación Fiscal, sobre la perspectiva de la coordinación opcional para los estados en materia de derechos, con los incrementos a los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal. Así pues, se adicionan los artículos 10-A y 10-B, se reforma el artículo 2º y agrega un segundo párrafo a la fracción I.

A la fecha, todas las entidades se han adherido a este esquema de coordinación, por lo que a cambio se ha adicionado el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones, hasta el 1% y se ha modificado la estructura de integración y distribución del Fondo de Fomento Municipal.

Para los efectos de coordinación fiscal, establece el artículo 10-A, último párrafo, "se consideran derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondientes, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. También se considerarán como derechos

para los efectos de éste artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan las características de derechos de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.”

Así también, y como quedo precisado en el capítulo anterior de esta investigación, el Código Fiscal Federal establece en su artículo 2 fracción IV, que los “Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

La coordinación en derechos, tiene su fundamento legal en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que a la letra reza:

“Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

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

- a) Licencias de construcción,
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos,
- d) Licencias para conducir vehículos,
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos,
- f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas

bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general,

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

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

- a) Registro Civil,
b) Registro de la Propiedad y del Comercio,

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

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Cabe mencionar, que la certificación de documentos y la reposición de éstos por extravío, destrucción parcial o total no quedará comprendida dentro de las fracciones I y II del artículo antes citado, ni las concesiones por uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados y municipios”.

Y según lo dispone el párrafo tercero del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se entiende que dicha Ley no limita la facultad de los Estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorización, otorgar concesiones o realizar actos de inspección y vigilancia.

Las Entidades federativas pueden decidir no coordinarse en derechos, sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; sin embargo, cuando la entidad suspenda el cobro de los derechos referidos en el artículo 10-A de la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hará la declaratoria de que dicho Estado ha suspendido el cobro de derechos, en consecuencia, ya no estará coordinada en esa materia a la Federación.

La declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico o gaceta oficial de la Entidad federativa que se trate.

Cuando la legislación de alguna Entidad federativa coordinada en derechos con la Federación, establezca derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate, la violación específica para que en un plazo de cinco días exprese ante la Secretaría lo que su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo y si la violación o contravención continúa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá la declaratoria correspondiente dejando sin efectos la coordinación con la Entidad federativa en materia de derechos y publicará su resolución en el Diario Oficial de la Federación.

Para el caso de que la Entidad federativa sancionada estuviera inconforme con la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá interponer juicio de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Con dichas Declaratorias, las entidades federativas coordinadas mantendrán en suspenso los derechos estatales municipales, que se establecen en el artículo 10-A de la citada Ley. Cabe hacer mención, que el mismo artículo establece algunas excepciones respecto a derechos que sí se podrán cobrar. A manera de ejemplo se transcribe el siguiente cuadro:

**Derechos que se incluye en la
“Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos”⁵²**

DERECHOS QUE NO PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI PUEDEN COBRAR
1.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas. <ul style="list-style-type: none"> - En general concesiones, permisos o autorizaciones. - Obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. - Las que resulten como consecuencia de permitir, o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Licencias de construcción. - Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes publicas de agua y alcantarillado. - Licencia para fraccionar o lotificar terrenos - Licencia para conducir vehículos - Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos. - Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. - Licencias, permisos o autorizaciones para colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se

⁵² Sedas Ortega, Cecilia y Santana Loza, Salvador. Relaciones Hacendarias Estado-Municipio: Bases Jurídicas, INDETEC, 1997, P.111

	realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
II.- Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Civil. - Registro de la Propiedad y del Comercio
III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.	<ul style="list-style-type: none"> - Estacionamiento de vehículos. - El uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o puestos fijos o semifijos. - Por el uso o tenencia de anuncios.
IV.- Actos de inspección o vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Las certificaciones de documentos o su reposición por extravió o destrucción parcial o total. - Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o municipios.

Podemos concluir que la coordinación en materia de derechos, surgió por la necesidad de dotar a las entidades de mayores recursos, ya que por la renuncia de gravar ciertos derechos la Federación se comprometió a triplicar el fondo de Fomento Municipal, así como incrementar el Fondo General de Participaciones, y por otro lado se especificaron los derechos que si podían gravar las entidades federativas.

2.3.7 CONVENIOS EN MATERIA DE PUENTES DE PEAJE

Establece el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal que la "Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto o inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro de peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%..."

Para que el municipio donde exista uno o varios puentes, pueda ser sujeto de participación de los fondos, debe acreditar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un nivel recaudatorio de al menos un 50% mas uno de la

recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio. En el caso de no cubrir dicho requisito, puede convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la hacienda pública local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando para ese ejercicio si cumpla con un nivel recaudatorio de al menos un 50% mas uno de la recaudación potencial de su impuesto predial, con relación al ejercicio fiscal anterior.

A este respecto, se precisa que la Entidad federativa que solicite un Convenio de colaboración administrativa con la Secretaría de Hacienda, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y servicios Conexos, para la creación y administración del fondo referido en el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, debe cubrir una serie de requisitos, razón por la que consideramos que a la mayoría de entidades federativas se les limita para coordinarse con la Federación en esta materia.

Sin embargo, hay que señalar que para los Estados y municipios que si pueden cumplir con los requisitos y coordinarse con la Federación, obtienen grandes beneficios pues no hay que pasa por alto que el objetivo de los convenios es establecer las bases para la creación y administración de un fondo cuyos recursos y sus rendimientos se destinarían específicamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, realización de obras de infraestructura o gasto de inversión.

2.3.8 FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

Para abordar este tema, es importante precisar que las participaciones son el eje motor del Sistema Nacional de coordinación Fiscal ya que al momento de que las entidades dejan en suspenso o derogan sus impuestos estatales o municipales, dejan de percibir determinada cantidad, la cual se compensa al momento que la federación comparte sus ingresos por medio de las participaciones.

Además de las participaciones, la legislación federal ha venido desarrollando, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, otros instrumentos de apoyo a entidades federativas y municipios, entre los cuales encontramos los instrumentos presupuestales.

Tenemos como antecedente que en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la federación de 1936, expedida en el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, se previó el mecanismo presupuestal de transferencias a

entidades federativas, este sistema es conocido en el derecho comparado y es frecuentemente usado en los estados federales.

El sistema de participaciones se conforma, principalmente de dos fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Las participaciones surgen de la "Recaudación Federal Participable", la cual consiste en la recaudación que obtenga la Federación, en un ejercicio, de todos sus impuestos, incluyendo los derechos sobre extracción de petróleo y de minería (excepto la devolución de los mismos conceptos).

En la Recaudación Federal Participable, no se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción del petróleo; los incentivos que se establecen en los convenios de colaboración administrativa; el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, cuando las entidades hayan celebrado el Convenio de colaboración administrativa en los impuestos, ni el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en cuanto a lo recaudado por cerveza, bebida refrescante con una graduación alcohólica de hasta 6° g.l., alcohol y bebidas alcohólicas, y por tabacos labrados y excedente del 15% que la federación obtenga por el impuesto sobre loterías, rifas y concursos.

Sobre este tema, Gerardo Gil Valdivia, señala que "...En el nuevo sistema no se otorgan participaciones sólo respecto de determinados impuestos federales, sino que se determinan a partir del total de la recaudación fiscal federal y para tal efecto se crean dos fondos. El primero, denominado Fondo General de Participaciones que se integra con el 13% de la señalada recaudación federal. (Este fue el porcentaje que alcanzó la participación en impuestos federales a las entidades en 1978) Además se creó también en forma permanente el llamado Fondo Financiero Complementario que se distribuye en proporción inversa a las participaciones que se otorguen el fondo general y el gasto corriente en materia educativa que realice la federación en cada una de las entidades. Este segundo fondo financiero se integra con el 0.37% de la recaudación total federal (que en 1979 ascendió a un mil millones de pesos). Esto parece insuficiente para reformar las finanzas de las entidades más depauperadas, aunque se ha anunciado que constituye sólo un primer paso. Un elemento adicional del nuevo sistema consiste en la ayuda a los municipios, ya que los Estados que se coordinen deben destinar cuando menos el 20% de las participaciones a aquéllos."⁵³

⁵³ RETCHKIMAN Benjamín, Gil Valdivia Gerardo. Op. cit., p.82

Por otra parte, de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, "Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aún el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se propone, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuyan entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normas de participaciones. Ello ya fue intentado pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de un mil millones de pesos. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario."⁵⁴

• FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Así tenemos, que el fondo general de participaciones está regulado en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2do., el cual describe como se integrará y distribuirá a las entidades, mientras que en el artículo 3ro. del mismo ordenamiento, se establecen las formulas para determinar las participaciones específicas de cada entidad federativa. De este fondo, los estados deberán participar a sus municipios cuando menos un 20%.

El Fondo General de Participaciones se constituye del 20% de la recaudación federal participable, al cual se le adicionará para los estados y municipios un 1%, cuando las entidades estén coordinadas en derechos, también se adicionará el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación (el monto será actualizado de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación).

⁵⁴ Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, p.40

Los estados en donde se encuentran bienes o bosques naturales considerados por ley como nacionales, percibirán el 50% de los productos federales en esta materia cuando provengan de la venta, arrendamiento o explotación de tales terrenos o bosques.

El fondo se distribuirá en tres conceptos:

A.- El 45.17% del Fondo General de Participaciones, en proporción directa al número de habitantes que cada entidad tenga, de acuerdo a la información oficial del INEGI.

B.- Otro 45.17% en los términos del artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal.

C.- El 9.66% se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, es decir, se sumarán las participaciones de los dos conceptos anteriores.

• FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

El Fondo de Fomento Municipal se encuentra regulado en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los municipios, participarán del 1% de la Recaudación Federal Participable, conformándose este 1% en 2 conceptos:

- a) 16.8% que formará el Fondo de Fomento Municipal
- b) 83.2% incrementará el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que estén coordinadas en derechos.

Los estados deberán entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban por concepto del Fondo de Fomento Municipal, según lo que se establezca en las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en derechos.

Adicionalmente a los fondos de participaciones y fomento municipal, se encuentran los fondos a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, y sobre el particular la Dra. Margarita Palomino Guerrero,

señala que “El nuevo esquema de transformación se dio bajo una actividad permanente del Poder Legislativo, por lo que tiene especial relevancia la constitución del Ramo 33, Fondos de Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, en un inicio, el contenido de la propuesta era de tres fondos de los ocho que actualmente constituyen estos recursos. Fue en la reforma de 1998 que se integraron dos fondos más y posteriormente, se incorporan otros dos fondos en las reformas de 1999; y, finalmente en 2006, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La creación y evolución del Ramo 33 fue la siguiente:

En noviembre de 1997 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de decreto para adicionar el Capítulo V a la LCF, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, dentro de la exposición de motivos de esta iniciativa se argumentó que el objetivo era dar respuesta a la insuficiencia de recursos tributarios planteada por las Entidades Federativas y sus Municipios, para atender en forma satisfactoria las necesidades más sentidas de la población, así como institucionalizar el apoyo de la Federación a los Estados y Municipios.”⁵⁵

Asimismo, la Dra. Margarita Palomino Guerrero en su obra, realiza un análisis de los referidos fondos, destacando que bajo el contexto expuesto se propuso la creación de tres fondos:

- I. Para la Educación Básica Normal.
- II. Para los Servicios de Salud.
- III. Para la Infraestructura Social Municipal.

La Cámara de Diputados consideró que era conveniente al tercer fondo añadirle un subfondo denominado “De Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal” que junto al FAIS Municipal pasarían a ser parte del Fondo III; de igual forma, se aprobó la creación de dos fondos adicionales que se destinarían a la satisfacción de las necesidades municipales y del Distrito Federal: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones Múltiples. De este modo el Decreto publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1997, consideró los fondos siguientes:

⁵⁵ PALOMINO Guerrero, Margarita. *Federalismo: De la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria*, Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, México, 2007, p.236

-
-
- 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 y del Distrito Federal. Y
 - V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

El primer fondo se destinaría a ejercer las atribuciones que los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación les confería a los Estados. El de salud para ejercer las atribuciones que se marcan en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

El de infraestructura social tendría como destino los municipios, con el objeto de financiar obras de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, etc.).

El de aportaciones múltiples se orientaría al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.

Para noviembre de 1998, se envió una iniciativa de reformas y adiciones al Capítulo V de la LCF, en donde se proponía la creación de los siguientes fondos:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

También se aclaró el hecho de que los recursos de los fondos a que se refiere el Capítulo V de la LCF son de origen federal y se entregan a las Entidades Federativas y, en su caso, a los Municipios, estrictamente para su ejercicio en fines determinados, razón por la cual tanto la Secretaría de la Contraloría, hoy de la Función Pública, y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, hoy Entidad Superior de Fiscalización en México, podían verificar la ejecución de los recursos de los fondos, lo cual se convierte eminentemente en un control que incluso se lleva al plano político.

En esta iniciativa también destaca la propuesta para que al Distrito Federal se excluyera de la aplicación de los recursos que se le participaban con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F., situación que resolvió favorablemente la Corte para el D.F.⁵⁶

Así podemos observar que la incorporación, a partir del 1 de enero de 1998, del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado Fondos de Aportaciones Federales, fue con el propósito de hacer más claro y transparente el apoyo federal por la vía del presupuesto.

Lo anterior, debido a que en el mes de diciembre de 1997, fue aprobada en el Congreso de la Unión una iniciativa del Ejecutivo Federal, para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, que incluyó la creación de la figura denominada aportaciones federales, con el objetivo primordial de institucionalizar las transferencias federales a los Estados y municipios, como consecuencia de ello, se creó el capítulo V y que va de los artículos 25 al 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, como marco normativo a las aportaciones federales.

A partir de 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece para el Ramo 33, correspondiente a estos Fondos, importantes sumas que adicionadas a las participaciones, integran el esfuerzo que el fisco federal realiza para compartir los recursos nacionales con las entidades federativas y municipios.

Esta circunstancia también revela una tendencia por ir aproximando dos mecanismos diferentes de apoyo financiero hasta lograr la conformación de un auténtico sistema.

Respecto de la naturaleza de las participaciones se puede decir que estas no son calificadas en ese sentido en la Ley en virtud de que por su origen son una proporción de las contribuciones federales y consecuentemente afectan el Presupuesto de Egresos de la Federación para poder ser aplicadas a los estados, al Distrito Federal y a los Municipios.

Además tienen otra característica relevante, pues son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos y no están sujetas a retención, descuento o deducción alguno, salvo en el caso de pago de obligaciones inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

⁵⁶ Ibidem. pp.238-241

Así pues, el artículo 25 de la Ley en comento señala:

ARTÍCULO 25.- "... se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los fondos siguientes:

- 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 y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V.- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas..."

Las autoridades fiscales, en la esfera de su participación en el control y supervisión del manejo de las aportaciones federales, desde su presupuestación hasta su aplicación, serán acreedoras a responsabilidades administrativas, civiles y penales, para el caso de manejo o aplicación indebidos de los recursos que constituyen los citados Fondos.

Asimismo, es importante señalar que las aportaciones federales y sus accesorios son inembargables, limita a ni los gobiernos estatales a gravarlas, afectarlas en garantía, o a que sean destinados a los destinados en la propia Ley.

De lo expuesto, podemos concluir que el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, representaron el mecanismo de distribución de la participaciones entre las entidades por la coordinación con la Federación cuyo propósito esencial fue evitar la concurrencia fiscal, mientras que la

creación de los fondos que se regulan en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, obedece principalmente a la necesidad fomentar ciertos programas que permitan elevar el nivel económico, cultural y social de las entidades.

2.4 ORGANISMOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL

La forma para operar los Convenios, se lleva a cabo en función de la relación entre la Federación y los Gobiernos Estatales y municipales, imperando la necesidad de establecer permanentemente instancias de coordinación, tales como los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales son instancias para propiciar la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno para el correcto funcionamiento de la Colaboración Administrativa, debido a la dinámica que presentan los cambios fiscales.

Por lo que se refiere a los organismos que integran e intervienen en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, diremos que en el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establecen los organismos que en materia de coordinación fiscal participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al señalar dicho artículo que:

“El Gobierno Federal, actúa en el citado Sistema por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los siguientes:

- 1.- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales,
- 2.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales,
- 3.- El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC), y
- 4.- La Junta de Coordinación Fiscal”

1.- REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES

Es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se integra con los representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 32 Entidades Federativas. Se reúne por lo menos una vez al año y se copreside por el funcionario de mayor jerarquía de la Entidad sede y

por el titular de la Hacienda Pública Federal. Entre sus facultades de mayor relevancia se encuentra la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Algunas de las disposiciones que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, que explican la naturaleza de este organismo, son las siguientes:

“ARTÍCULO 17. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la Entidad en que ésta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las Entidades por la persona que al efecto designen.”

“ARTÍCULO 18. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. En la convocatoria se señalan los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.”

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a su vez, según lo dispone el artículo 19, en sus fracciones I a la IV de la Ley en cuestión, son las que se mencionan a continuación:

I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

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

IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, busca principalmente la comunicación entre la diferentes entidades y la federación, a efecto de vigilar constantemente que se cumplan los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, debido a que son en estas reuniones en las que generalmente las entidades manifiestan las situaciones especiales y de trascendencia que se presentan en materia de coordinación fiscal, buscando siempre una solución a las situaciones que se presentan.

2.- LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES

Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuenta para ello con 15 grupos técnicos y de trabajo que se integran con representantes operativos de la Hacienda del Gobierno Federal y de ocho Entidades Federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. A su vez, la propia comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho Entidades Federativas y del Gobierno Federal.

Dentro de sus facultades más importantes tiene la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las Entidades Federativas y Municipios.

La conformación y funciones que actualmente rigen a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, quedan plasmadas en los artículos 20 y 21 de la Ley de la materia, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 20. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.- Las Entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III.- Las Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

- GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
- GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
- GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
- GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
- GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.



IV.- Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse."

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, tiene entre otras facultades las siguientes:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con la Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI.- Las demás que le encomiende la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.

En la fracción II y III del artículo 23 del Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se acredita a la Comisión permanente de Funcionarios Fiscales, la facultad para crear las comisiones o grupos de trabajo que estime necesarios para el desempeño de sus funciones, así como para supervisar los trabajos de éstos.

a) GRUPOS TECNICOS

Según las Reglas de Integración y Operación de los Grupos Técnicos, estos Grupos tienen su origen en la conveniencia de que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conocieran de manera más oportuna y eficaz, los planes, programas y normatividad que ha

instrumentado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con las facultades que les han sido delegadas, en materia de administración de ingresos federales.

Son órganos de apoyo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que crea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación de las funciones administrativas de ingresos federales coordinados, así como para emitir lineamientos en el ámbito de las tareas y compromisos de la colaboración administrativa en materia fiscal entre la Federación y las entidades

Los Grupos Técnicos están integrados como sigue:

- Por el funcionario federal, titular del área de la SHCP que maneje la materia objeto del mismo, el que será el Presidente del Grupo.
- La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), que funge como Secretario Técnico a través de un representante.
- Ocho entidades federativas, representando cada una a su grupo zonal, las cuales son elegidas en forma rotativa y eligen entre sus miembros un Coordinador del Grupo Técnico.
- El Indetec.

Los Grupos Técnicos están conformados de la siguiente manera:

Grupo Técnico de Recaudación.	Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental.
Grupo Técnico de Auditoría Fiscal Federal.	Grupo Técnico de Presupuesto y Gasto Federalizado.
Grupo Técnico de Comercio Exterior.	Grupo Técnico de Deuda Pública
Grupo Técnico Jurídico	

A continuación se presenta un resumen de las principales tareas que realizan los Grupos Técnicos que actualmente están operando⁵⁷:

⁵⁷ [http:// www. Indetec.gob.mx](http://www.Indetec.gob.mx)

Grupo Técnico	Funciones
Recaudación	Busca dar respuesta a cuestiones operativas que surgen de la práctica actual de la colaboración administrativa en materias como: el pago de incentivos económicos, la administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, la verificación de vehículos extranjeros, la conectividad de las entidades a las bases de contribuyentes de la SHCP, la verificación del padrón de contribuyentes, el cobro de multas federales no fiscales y de los derechos de zona Federal Marítimo Terrestre, y temas vinculados con este campo.
Auditoría Fiscal Federal	Se encarga de todas las acciones tendientes a perfeccionar la intervención de las entidades en materia de fiscalización: análisis de la problemática que presenta el desarrollo del programa operativo anual de fiscalización coordinada; aborda aspectos de la coordinación con administraciones federales, normatividad, programación de auditorías, incentivos y sanciones.
Contabilidad Gubernamental (2002)	El objetivo de la conformación del grupo será, establecer el marco jurídico, técnico y normativo para hacer compatibles los sistemas y procedimientos del registro contable de las operaciones realizadas por las entidades federativas y con ello buscar la homologación de los sistemas contables y de las cuentas públicas.
Presupuesto y Gasto Federalizado (2002)	El objetivo de la creación de este grupo es intercambiar experiencias e información entre los integrantes del grupo técnico, así como realizar estudios y diseñar propuestas relativas al gasto federalizado. El grupo se centrará en el análisis y propuestas en los aspectos normativo, operativo y de coordinación entre los tres ordenes de gobierno en las áreas temáticas de: perspectivas del gasto federalizado, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), Aportaciones y Previsiones Federales (Ramos 25 y 33), estudios de las finanzas públicas.
Comercio Exterior	Este grupo se ocupa del análisis para la operación del anexo 8 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.
Jurídico	Se dedica al análisis y discusión conjunta, entre el gobierno federal y las entidades en materia de medios jurídicos de impugnación, su incidencia, problemática y resultados, compartiendo las experiencias y aportando soluciones para homologar criterios en pro de la defensa de los intereses del fisco.
Deuda Pública	Trabjará en el estudio y exploración de alternativas que abran la posibilidad a los Estados y Municipios de acceder a mejores esquemas financieros de endeudamiento con garantía en participaciones.

Según establece el Reglamento de Integración y Operación de los Grupos Técnicos, será obligación de éstos:

- Asistir a las reuniones a las que convoque la Secretaría Técnica, las cuales deberán ser por lo menos, dos reuniones al año.

- Propiciar la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las partes involucradas en las actividades de colaboración administrativa en materia fiscal federal y otras materias coordinadas.
- Dar seguimiento a los compromisos adquiridos en el Grupo técnico.
- Discutir y resolver los asuntos en el ámbito de su competencia.

b) GRUPOS DE TRABAJO

Los Grupos de Trabajo surgieron de la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Estatales, celebrada en Mazatlán, Sinaloa, en abril de 1973, ante la necesidad de los funcionarios de las entidades de desahogar dudas y plantear propuestas técnicas que les permitiera una administración tributaria eficaz.

En la Reunión se propuso la creación de varios Grupos de Trabajo que estudiaran e investigaran los temas correspondientes a lograr un mayor aprovechamiento de las situaciones regionales particulares.

Según el resumen derivado de la Reunión de la Comisión Permanente y Estados Coordinados, celebrada los días 15 y 16 de junio de 1973, los primeros Grupos Regionales de Trabajo que se crearon fueron: la Coordinación en el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas de Causantes Menores; Coordinación en Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; Incremento de Participación que se conceden por Impuestos Especiales; Posibilidad que se supriman impuestos locales a la producción y venta de bebidas alcohólicas; para Coordinarse en el Impuesto Federal sobre la Materia; Posibilidad de que la Federación participe a las entidades federativas en el rendimiento del ISR, Productos de Trabajo y Capital, y los requisitos necesarios para tener derecho a la citada participación; Coordinación en auditoría; y Criterio de vinculación impositiva, particularmente en materia de Ingresos Mercantiles.

Así también, los Grupos de Trabajo son órganos de apoyo creados por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales o por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, con la finalidad de coadyuvar con los órganos del

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en el estudio, análisis y formulación de propuestas de los asuntos relacionados con éste.

Los Grupos de Trabajo deben estar integrados, según el Reglamento para la Creación y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo, por un representante de las entidades, un representante de la SHCP, cuando ésta desee participar, y un representante del Indetec.

La representación de las entidades debe ser como sigue:

- Ocho representantes, uno por cada grupo zonal.
- Un representante por cada entidad que desee participar en el Grupo.
- Un representante por cada grupo zonal y además uno por cada entidad que desee incorporarse al Grupo.
- Los representantes de las entidades que a propuesta del Coordinador de la Comisión Permanente acepten formar parte de este Grupo, complementariamente a cualquiera de las formas anteriores.

Actualmente los Grupos de Trabajo se encuentran conformados como sigue:

Comité de Vigilancia del Sistema	Federalismo Hacendario	Análisis al Convenio de Transparencia y Cumplimiento
Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias.	Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados	Estudio de los Mecanismos de Distribución de Aportaciones y Otras Transferencias Federales
Estudio del Sistema de Participaciones.	Armonización Presupuestal y Contable.	

Los Grupos de Trabajo, en general, fueron creados para realizar estudios y análisis de temas que conciernen a las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas y Municipios, así como de la Coordinación Hacendaria entre los tres ámbitos de gobierno. A continuación especificaremos la finalidad de la creación de cada Grupo de Trabajo⁵⁸.

⁵⁸ [http:// www. Indetec.gob.mx](http://www.Indetec.gob.mx)

Grupo de Trabajo	Funciones
Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones	Vigila y propone los mecanismos de validación de los impuestos y contribuciones asignables. Su propósito es dar seguridad a las entidades federativas en la determinación de las participaciones, con el fin de mejorar la calidad y oportunidad de la información necesaria para validar las contribuciones asignables tanto federales como locales, recogiendo la experiencia adquirida en los diferentes procesos de validación
Ingresos coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias (1991)	Este Grupo se ocupará de los asuntos relacionados con la problemática derivada de todas las Contribuciones Federales Coordinadas, específicamente del Impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos, el Padrón Vehicular, y los Derechos relacionados con la Zona Federal Marítimo Terrestre, entre otras materias. Así mismo, estudia las posibilidades prácticas y legales que las entidades federativas tienen para establecer contribuciones locales, así también propone alternativas de nuevas fuentes de ingreso o potestades tributarias locales y mecanismos que permitan aplicar de manera más productiva las potestades tributarias que el Gobierno Federal ha delegado a las propias entidades.
Estudio del Sistema de Participaciones.	Analiza la fórmula actual para la distribución de participaciones federales a entidades federativas y municipios, a fin de proponer mejoras que permitan a las Entidades Federativas y municipios contar con participaciones más equitativas y acordes a su desenvolvimiento económico actual y potencialidades futuras.
Armonización Presupuestal y Contable.	Básicamente cambia solo de denominación. Este Grupo se ocupará de los temas que venían abordando el Grupo de "Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas", así como el de "Presupuesto por Programas", mismos Grupos que desaparecen. Se agregará además a los temas de trabajo de este nuevo Grupo, el de Contabilidad Gubernamental.
Federalismo Hacendario	Este grupo se ocupa enunciativamente, del estudio de la estructura, legislación, reglamentación y normatividad de la Coordinación Hacendaria, así como de proponer las alternativas para su mejora y fortalecimiento.
Análisis al Convenio de Transparencia y Cumplimiento	La temática principal que analiza este grupo son los aspectos e inquietudes derivadas del proyecto de "CONVENIO PARA DAR CUMPLIMIENTO A DIVERSAS PROPUESTAS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA", las cuestiones operativas y administrativas para la aplicación y cumplimiento de los decretos del 05 de marzo y 22 de abril de 2003; y 26 de enero de 2005.

Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados	Vigilar que las aportaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sean ministradas en base a los calendarios y de acuerdo a los incrementos.
Estudio de los Mecanismos de Distribución de Aportaciones y Otras Transferencias Federales	Este grupo se ocupará del estudio de alternativas para la creación de mecanismos que aseguren una eficiente descentralización del gasto y permitan solucionar las disparidades en la distribución de aportaciones y otras transferencias federales. Este grupo incluye a su estudio las materias de Gasto en Educación y Salud.

Según establece el Reglamento Para la Creación y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo, es obligación de los miembros del grupo:

- Asistir a las Reuniones a las que convoque el Coordinador del Grupo.
- Tener una participación activa en las reuniones del Grupo.
- Cumplir con las comisiones que les sean encomendadas por el Grupo.
- Asistir a solicitud del Coordinador a las sesiones de la Comisión Permanente.
- Ser representados en la sesión del Grupo de Trabajo cuando no les sea posible asistir a las reuniones.
- Invitar a las sesiones de trabajo a expertos o interesados en la materia del mismo.

De lo expuesto en este apartado, podemos mencionar que la responsabilidad de ambos Grupos es de suma importancia, en virtud, que del empeño que pongan en las tareas encomendadas los integrantes y dirigentes de los Grupos, se verá reflejado un mejoramiento del Sistema de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades, donde se pretende que ambas partes se beneficien.

3.- EL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC)

El 29 de junio de 1973 nace el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que en sus inicios se crea con el nombre de "Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Distrito Federal" y no fue hasta el año de 1979, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, que se le dio el nombre que actualmente conocemos.

El instituto nació como respuesta a los requerimientos de la época, al conformar un grupo de expertos fiscales que apoyara los incipientes esfuerzos de las Entidades Federativas en la reforma fiscal que revolucionó la técnica y la política tributarias en la imposición al consumo en México.

“Desde su creación como órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, INDETEC ha sido parte activa en los trabajos para impulsar el mejoramiento y perfeccionamiento de las haciendas públicas y de una manera fundamental, en el desarrollo administrativo de las mismas. En este contexto, el Instituto se ha mantenido atento a la evolución que registran las relaciones de coordinación fiscal, de colaboración administrativa, el avance tecnológico e informático y en general los cambios que experimenta la sociedad, buscando entrar y proponer mecanismos que coadyuven al fortalecimiento de los órganos responsables de la gestión hacendaria.”⁵⁹

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980; y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.

Cabe Señalar que el INDETEC remonta sus orígenes al año de 1973, cuando en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se llevó a cabo la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, en donde se acordó su creación como un organismo de todas las partes integrantes de la Coordinación Fiscal Intergubernamental, y con el carácter de Asociación Civil, cuya sede se encuentra ubicada, desde esa fecha, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

“Desde su creación ,y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el INDETEC, como organismo del Sistema Nacional, promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las Entidades Federativas del país y de sus Municipios; proporciona servicio y apoyo técnico de todo tipo a los

⁵⁹ [http:// www. Indetec.gob.mx](http://www.Indetec.gob.mx)

Tesoreros Estatales y Municipales en materia de administración; propicia la investigación y el intercambio de experiencias entre las Entidades Federativas y sus Municipios; proporciona soporte y apoyo técnico para la realización de estudios regionales específicos; propicia en forma coordinada el desarrollo de sistemas de información y de procesamiento de datos; propicia en forma coordinada el desarrollo de estadísticas fiscales a nivel Estatal, Municipal y regional; desarrolla sistemas de información y de procesamiento de datos; proporciona respaldo técnico a las tesorerías de los Estados o a los órganos que desempeñan la función equivalente, así como a las tesorerías de los Municipios, para llevar a cabo sus reformas administrativas; difunde los sistemas y técnicas, que en las diferentes áreas de la administración hacendaria, hubiesen sido experimentadas con resultados positivos; edita, publica y distribuye revistas periódicas e investigaciones en materia de fiscalización; y apoya con información bibliográfica especializada a través de los diferentes medios de comunicación⁶⁰.

Este órgano, ha sido cofinanciado y cogobernado por todas las partes coordinadas, es decir, por el Gobierno de las 32 Entidades Federativas, y por el Gobierno Federal. Actualmente, se establece en su reglamentación que las Entidades Federativas habrían de cubrir con sus aportaciones económicas el 60% del Presupuesto del Instituto, mientras que el Gobierno Federal debería aportar el 40% restante, salvo acuerdo que se estableciera en otro sentido por todas las partes.

Las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que fundamentan las atribuciones del Indetec, así como las disposiciones que fijan las responsabilidades que debe cumplir el Instituto dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al igual que su carácter como Organismo Público de éste Sistema, los Órganos de su Gobierno, su financiación y otros aspectos generales del mismo, son las siguientes:

Artículo 16.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

⁶⁰ Idem

-
-
- I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
 - II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
 - III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
 - IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

Artículo 22.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

- I.- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- IV.- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Artículo 23.- Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, serán:

I.- El director general, que tendrá la representación del mismo.

II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III.- El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, realiza la investigación, estudios, difusión y capacitación en las materias de los asuntos de la Hacienda Pública, vinculados con la coordinación intergubernamental; actúa así mismo como consultor y ponente para el desarrollo de este sistema coordinado. Es un organismo cofinanciado y cogobernado por todas las partes que intervienen en la coordinación hacendaria.

Las funciones y órganos del INDETEC, se señalan en los artículos 22 y 23 de la Ley de Coordinación Fiscal, siendo las siguientes:

I.- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.

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

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

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

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.”

Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, son:

I.- El Director General, que tendrá la representación del mismo.

II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III.- El Consejo Directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos, fungirá como Consejo Directivo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

4.- LA JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL

Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Junta se forma con los mismos integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.

“ARTÍCULO 24. La Junta de Coordinación Fiscal se integrará por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.”

Así, tenemos que su integración es la siguiente:

GRUPO	ESTADOS
1	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa.
2	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas.
3	Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala.
4	Aguas Calientes, Colima, Jalisco, Nayarit.
5	Guanajuato, Michoacán, Queretaro, San Luis Potosí.
6	Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos.
7	Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz.
8	Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán.

2.5 CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL DISTRITO FEDERAL.

Como se mencionó con anterioridad, un Convenio de Colaboración Administrativa, es el instrumento jurídico en donde se precisan los términos en que se ejercerán las atribuciones que asumirán las autoridades fiscales estatales y municipales, precisándose los alcances y limitaciones que se tendrán en el ejercicio de las facultades coordinadas.

De acuerdo a lo que regula el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, mismas que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente, especificando los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas, así mismo, se fijaran las percepciones que recibirán las entidades por las actividades de administración que realicen.

En este orden de ideas, el Distrito Federal mediante Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, se adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los términos del artículo Segundo Transitorio del mismo, mediante el cual se le incorpora en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

De esta manera, con el fin de otorgarle las mismas facultades en ingresos federales que a los Estados y reciba incentivos económicos correspondientes en los mismos términos y condiciones que éstos, el 23 de mayo de 2003, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, mismo que entró en vigor a partir del 5 de agosto del mismo año, con el objeto de que las funciones de administración de los ingresos federales por concepto de Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, e Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se

asuman por parte del Distrito Federal, a fin de ejecutar acciones en materia fiscal dentro del marco de los planes de desarrollo nacional del mismo.

2.5.1. ESTRUCTURA

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Distrito Federal se conforma de siete secciones a saber:

Considerando

Sección I	Disposiciones Generales
Sección II	Facultades y Obligaciones
Sección III	Incentivos Económicos
Sección IV	Sistema de Compensación de Fondos y de la rendición de cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados
Sección V	Facultades reservadas a la Secretaría
Sección VI	Evaluación
Sección VII	Cumplimiento, Vigencia y Terminación del Convenio

Transitorias

2.5.2. FUNCIONES DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

La suspensión de impuestos locales ha tenido como resultado la delegación de funciones de administración de ingresos federales a Estados y Municipios, lo cual ha quedado concretado con la firma de convenios de colaboración y sus anexos, que comprenden, entre otras funciones las de recaudación, fiscalización y vigilancia del cumplimiento de obligaciones, en algunos casos ejercidas en su totalidad por las autoridades locales y en otras en forma concurrente con la autoridad federal, percibiendo por dichas actividades los incentivos correspondientes.

Sin embargo, la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa no implicó, por supuesto, la renuncia del gobierno federal a ejercer las funciones y atribuciones que se autorizan a las entidades federativas, más aún, por mención expresa del propio convenio se precisa que la Secretaría de Hacienda podrá ejercer en cualquier momento las citadas funciones.

En este orden de ideas, en el Convenio de Colaboración Administrativa existen algunas funciones o atribuciones cuyo ejercicio se reserva al gobierno federal en forma exclusiva, esto es, en estas tareas no está prevista la participación de las autoridades fiscales de los estados, y que refieren a Planeación, Programación, Normativa, y Evaluación.

2.5.2.1 FACULTADES DE FISCALIZACIÓN

La Cláusula Octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Distrito Federal, señala que respecto del IVA, ISR, IMPAC, IEPS, e ISCAS, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos; así como en las oficinas de la autoridad competente.

Cabe mencionar que conforme a la Cláusula Novena del citado Convenio, el Distrito Federal en materia de impuestos federales coordinados, tendrá entre otras obligaciones la de realizar los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

Conforme al artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, se establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o créditos fiscales estarán facultadas para:

Fracción II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

Fracción III. Practicar visitas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Fracción IV. Revisar los dictámenes formulados por los contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

En esta tesitura, los citados métodos de revisión tienen como objetivo primordial, comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para en su caso determinar contribuciones omitidas o créditos fiscales, comprobar la comisión de delitos fiscales, así como proporcionar información a otras autoridades fiscales, y de los cuales a groso modo nos refriremos a continuación.

a) Revisiones de declaraciones.

Uno de los medios con que cuenta el Distrito Federal para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, es la relativa a la revisión de declaraciones, o también llamada de escritorio, "la cual consiste en requerir al contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, para que exhiba en las oficinas de la propia autoridad la contabilidad, datos, documentos e informes que les requiera a efecto de llevar a cabo su revisión".⁶¹

El ejercicio de las facultades de comprobación en materia fiscal se entiende que inicia con el primer acto que se notifica, de acuerdo con el último párrafo del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

De esa forma la revisión de escritorio se inicia con la notificación del oficio de requerimiento de documentación, que efectúe la autoridad cumpliendo con las formalidades que para tal efecto dispone la fracción I del Artículo 48 del ordenamiento legal citado.

El lugar para presentar la documentación será la oficina de la propia autoridad fiscal, el cual deberá señalarse expresamente en el oficio de referencia. En cuanto al plazo que tiene el contribuyente revisado para

⁶¹ GARCÍA Lepe, Carlos. Aspectos Generales para la Liquidación de Impuestos Federales Coordinados, Indetec, México, 1998, p.75

cumplir con el requerimiento será de 15 días contados a partir del día siguiente a la notificación, según lo dispone el inciso b) del artículo 53 del Código Fiscal de la Federación.

Como resultado de la revisión de escritorio que efectúe la autoridad a la contabilidad, así como a otros datos, avisos e informes requeridos al revisado, puede presentarse los siguientes supuestos:

Que se encuentren irregularidades en la documentación requerida que impliquen incumplimiento a las disposiciones fiscales, por tanto, se da lugar al oficio de observaciones donde se consignan los hechos u omisiones que representen irregularidades en materia fiscal, de conformidad con la fracción IV del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación.

Que la autoridad no encuentre irregularidades en la documentación objeto de revisión, en este supuesto se comunicará al revisado la conclusión, a través del oficio del mismo nombre, en los términos que establece la fracción V del artículo mencionado en el párrafo anterior.

La liquidación que en su momento se emita con motivo del ejercicio de la revisión de escritorio, no podrá abarcar ejercicios o rubros que no hubieren sido señalados como objeto de revisión en el oficio de requerimiento respectivo, esto es, dicho oficio delimita el alcance de la liquidación.⁶²

b) Visita Domiciliaria.

Del conjunto de métodos de revisión fiscal, la visita domiciliaria constituye el método más profundo y eficaz para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, toda vez que al desarrollarse en el lugar mismo de las actividades del contribuyente o en su domicilio fiscal, permite la obtención directa y fehaciente de elementos probatorios, datos e informes acerca de la situación fiscal del visitado.

A este respecto, Moreno Padilla Javier, refiere que las visitas domiciliarias constituyen una de las facultades más trascendentes de verificación que existen para las autoridades hacendarias, al gado tal que se identifican con las facultades genéricas de comprobación y se les denomina "inspección", por considerar que la autoridad va a percatarse in-situ del cumplimiento de las obligaciones.⁶³

⁶² Cfr. Código Fiscal de la Federación vigente, artículo 48

⁶³ MORENO Padilla, Javier. Facultades de Comprobación en el Código Fiscal de la Federación, en memoria del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, México, 1983, p.298

La facultad de practicar una visita domiciliaria al gobernado por parte de la autoridad, se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, que a la letra dice: La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para ... exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales.

Una vez notificada la orden de visita domiciliaria, que "es el documento oficial a través del cual la autoridad fiscal le informa al contribuyente su decisión de fiscalizarlo"⁶⁴, se consideran iniciadas las facultades de comprobación.

El documento al que hemos venido haciendo referencia, debe reunir los requisitos señalados por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación. En este orden de ideas, la orden de visita debe reunir los requisitos relativos a constar por escrito; señalar la autoridad que la emite; estar fundada y motivada; señalar el objeto o propósito; indicar los destinatarios de la orden; consignar el lugar a visitar; indicar el nombre de las personas que van a efectuar la visita, y estar firmada por el funcionario competente.

Así tenemos, que para que la autoridad fiscal esté en posibilidad legal de iniciar y practicar visita domiciliaria a un determinado contribuyente, necesariamente debió haber notificado previamente la orden de visita respectiva.

Los hechos y omisiones que se conozcan durante el desarrollo de la misma, se deberán asentar en las actas que se levanten para tal efecto.

La obligación de levantar actas así como los requisitos de las mismas, los contempla tanto la Carta Magna en su artículo 16, como el Código Fiscal de la Federación en los artículos 44, fracción III y 46, fracción I, que a letra señalan:

"ARTÍCULO 44.- En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente:

III. Al iniciar la visita en el domicilio fiscal, los visitantes que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si

⁶⁴ GARCÍA Lepe, Carlos. Op. cit., p.68

éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que se levante, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.”

“ARTÍCULO 46.- La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.”

En virtud de lo expuesto, si las actas se encuentran deficientemente circunstanciadas, la liquidación que en su momento se emita, no estará debidamente motivada, incumpliendo con ello los requisitos que señala la propia Constitución para los actos de autoridad, aunado que el mismo Código Fiscal de la Federación exige la motivación de los actos de autoridad (artículo 38, fracción III).

La circunstanciación de las actas, es decir, el señalamiento de tiempo, lugar, modo y en su caso pruebas, son de suma importancia, dado que en la liquidación constituyen el concepto de motivación, por ello se convierten en el porqué la autoridad fiscal le determina un crédito fiscal contribuyente.

En términos generales las actas que se levantan durante el desarrollo de una visita domiciliaria pueden ser de dos tipos: parciales o complementarias, y la final.

Para la autoridad responsable de emitir la resolución determinante de crédito, juega un papel importante las actas parciales, toda vez que al plasmarse en ellas las irregularidades e infracciones encontradas al contribuyente, se convierten en los documentos que sirven como prueba para demostrar tales situaciones y poder válidamente determinar las consecuencias legales de ello.

De las actas parciales, por su importancia en la liquidación, destaca la llamada última acta parcial, ya que se destaca que no es posible liquidar partidas que no fueron consignadas en la última acta parcial, no obstante que consten en el acta final, por tal razón se debe tener especial cuidado en la elaboración de dicha acta, notificarla cumpliendo con las formalidades y en el lugar que al efecto señala el Código Fiscal de la Federación, así como no levantar el acta final sino hasta que hubiese transcurrido el plazo legal que tiene el contribuyente para presentar probanzas tendientes a desvirtuar las irregularidades descubiertas por la autoridad fiscal, computando dicho plazo a partir de la notificación de la última acta parcial.

En atención al principio de audiencia y defensa, el contribuyente tiene el derecho de desvirtuar los hechos y omisiones que la autoridad fiscal le dio a conocer a través de la última acta parcial y en otras actas anteriores, mediante la aportación de documentos, libros, registros, así como otras cobranzas que estime pertinentes dentro de los plazos establecidos en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federal, en el cual se señala:

“...En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.”

En el supuesto que el contribuyente aporte probanzas, éstas deberán relacionarse con los hechos a que se refieran, procediendo la autoridad a hacer la valoración de las mismas, determinando si desvirtúan o no las irregularidades que se le dieron a conocer al contribuyente, y de ser así deberán asentarse en el acta final respectiva.

c) Revisión de Dictámenes

El dictamen de estados financieros para fines fiscales en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación vigente, tiene como primer antecedente el Decreto presidencial de fecha 21 de abril de 1959 en el que se instituyó por vez primera este novedoso instrumento de verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, que admite la participación de contadores públicos designados por el propio contribuyente a efecto de que verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales de un contribuyente mediante una revisión de tipo contable.⁶⁵

“El dictamen para efectos fiscales, es el documento elaborado por contador público, el cual debe contar con autorización y registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública para tal efecto, donde este profesional vierte su opinión sobre los estados financieros del contribuyente en relación con el cumplimiento de las disposiciones fiscales”.⁶⁶

A este respecto, el Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 52A que cuando las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación revisen el dictamen y demás información estarán a lo siguiente:

Primeramente se requerirá al contador público que haya formulado el dictamen, cualquier información que debiera estar incluida en el mismo, la exhibición de papeles de trabajo, así como la información que se considere pertinente para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente.

Habiéndose requerido al contador público que haya formulado el dictamen la información y los documentos referidos en el párrafo anterior, después de haberlos recibido o si éstos no fueran suficientes a juicio de las autoridades fiscales para conocer la situación fiscal del contribuyente, o si éstos no se presentan dentro de los plazos establecidos, o en su caso son incompletos, las citadas autoridades podrán a su juicio, ejercer directamente con el contribuyente sus facultades de comprobación.

Las autoridades fiscales podrán, en cualquier tiempo, solicitar a los terceros relacionados con el contribuyente o responsables solidarios, la información y

⁶⁵ REYES Larrauri, Aurelio. El Dictamen de Estados Financieros frente a las Facultades de comprobación de las Autoridades Fiscales, en memoria del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, México, 1983, p.307

⁶⁶ GARCÍA Lepe, Carlos. Op. cit., p. 79

documentación para verificar si son ciertos los datos consignados en el dictamen.

Para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, no se deberá observar el orden establecido, cuando en el dictamen exista abstención de opinión ésta sea negativa, o salvedades que tengan implicaciones fiscales, tampoco se seguirá en el caso de que se determinen diferencias de impuestos a pagar.

Así, de todo lo anterior, podemos establecer que el dictamen sobre los estados financieros de los contribuyentes es un instrumento que complementa las facultades de comprobación que ejercen las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los sujetos pasivos y terceros.

2.5.2.2 FACULTADES EN MATERIA DE DETERMINACIÓN

Continuando con lo que establece la Cláusula Octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito por el Distrito Federal, en materia de determinación tendrá las siguientes facultades.

a) Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Distrito Federal, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la Legislación fiscal federal aplicable.

A este respecto, cabe mención que para que nazca la obligación fiscal, no es necesario acto alguno de la autoridad, pues, surge al realizarse el supuesto normativo que contempla la ley fiscal como generadora del mismo, al concretarse el presupuesto de hecho que se prevé, así para el caso de los impuestos, es necesario que se actualice la hipótesis normativa que prevé la ley que regule el impuesto de que se trate, como generador del mismo para que nazca la obligación fiscal.

No obstante lo anterior, el sólo nacimiento de la obligación fiscal de pago de contribuciones no basta para que la autoridad fiscal perciba este ingreso, sino que es necesario cuantificar su monto, esto es, la determinación es el monto de contribuciones a pagar por el contribuyente, previo cálculo de las mismas conforme a la mecánica establecida al efecto por la ley fiscal respectiva.

Mediante la determinación se precisa el quantum, el monto de la obligación sustantiva. A decir de Sergio Francisco de la Garza debe entenderse como el "conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada persona que pueda hallarse incluida en los presupuestos fácticos previstos".⁶⁷

De la importancia y trascendencia de la naturaleza jurídica y los efectos que produce la determinación fiscal, la doctrina le ha dedicado amplios espacios de reflexión, habiéndose generado una serie de corrientes de opinión que se resumen en tres tesis principales, y que se citan a continuación:

1. Del efecto declarativo de la determinación.- indica que la obligación fiscal nace cuando se realiza el presupuesto legal.
2. Del efecto constitutivo de la determinación.- Señala que la obligación fiscal nace cuando se produce el acto administrativo de la determinación.
3. Del efecto declarativo y constitutivo de la determinación.- Establece que la obligación fiscal se genera cuando se realiza en la realidad el supuesto normativo, pero es eficaz hasta que viene la liquidación.

A este respecto, la última tesis es la que sigue nuestro derecho tributario, en virtud de que la obligación fiscal nace cuando se realiza la situación jurídica o de hecho previstas en las normas generadoras de aquélla, pero para lograr su percepción se requiere su cuantificación, ya sea por el particular o por la autoridad hacendaria en su caso.

Puede decirse que la determinación, es tanto un acto jurídico del sujeto pasivo, como un acto administrativo emanado de la autoridad tributaria, y en cuanto a sus efectos declarativo y de efecto constitutivo y ambos efectos.

Respecto al efecto Declarativo, la obligación tributaria nace en el preciso momento en que concurren los dos factores: la norma legal y la realización del presupuesto.

Y en cuanto al efecto Constitutivo, el nacimiento de la obligación tributaria ocurre en el momento en que la Administración Tributaria produce el acto administrativo, al que da el nombre de acto de imposición, tiene un efecto constitutivo sobre la obligación.

⁶⁷ De la Garza S. Francisco. Op. cit., p. 555

La determinación del crédito fiscal, visto desde el punto del sujeto que efectúa la determinación, así como desde el criterio que atiende la base conforma a la cual se efectúa, se clasifica de la siguiente manera:

1) Conforme al sujeto que la efectúa, la determinación se clasifica en: autodeterminación, administrativa y acuerdo fisco-contribuyentes.

a) Autodeterminación

Esta modalidad de determinación es la cuantificación de la obligación fiscal hecha por el propio sujeto obligado de acuerdo a la ley, sin intervención de la autoridad fiscal.

La autodeterminación de contribuciones es uno de los principios en que se sustenta nuestro sistema fiscal federal y local vigente, y opera cuando el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, al verificar que se encuentra en el supuesto previsto en la norma como generadora de obligaciones fiscales, cuantifica el monto de la contribución a pagar y la entera a través del documento llamado declaración. Este principio fiscal de autodeterminación por parte de los contribuyentes lo dispone el párrafo tercero del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, al señalar:

“Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguiente a la fecha de su causación.”

b) Determinación Administrativa

Este tipo de determinación es la que lleva a cabo la autoridad hacendaria, cuantificando el monto a que asciende las obligaciones fiscales de los contribuyentes, cuando estos omiten autodeterminarse, dentro de los plazos que establecen las disposiciones fiscales.

En virtud del principio de autodeterminación de contribuciones en que se sustenta nuestro sistema fiscal, la determinación que efectúa la autoridad a los contribuyentes omisos generalmente va acompañada de sanciones, primordialmente pecuniarias.

Lo anterior tiene el propósito, por un lado, de compeler a los sujetos obligados a que paguen sus contribuciones a través de autodeterminar el monto de sus obligaciones fiscales a su cargo y enterarlas al fisco federal, y por otro lado, se abstengan de incurrir en conductas omisas en lo sucesivo.

c) Determinación mediante Acuerdo

La determinación mediante acuerdo es una modalidad que no opera en nuestro país, y se establece cuando la cuantificación de la obligación fiscal se hace a través de un convenio entre la autoridad hacendaria y el sujeto obligado de la relación tributaria.

2) Según la base conforme a la cual se efectúa, se clasifica en determinación con base cierta o directa y en determinación con base presunta.

a) Determinación según la base conforme a la cual se efectúa

Recordando los elementos de un tributo, tenemos que son el sujeto, objeto, base y tasa, ya que como quedó manifestado, una de las formas de clasificar a las determinaciones es atendiendo a la base conforme a la cual se efectúa, entre las que se encuentran, la determinación con base cierta y la determinación con base presunta.

b) Determinación con base cierta

La determinación con base cierta o directa, opera cuando la determinación se basa en datos e informes ciertos y exactos del valor de los actos y operaciones llevadas a cabo por el sujeto obligado de la relación jurídico tributaria.

c) Determinación con base presunta

Cuando la determinación se realiza con indicios y presunciones para así cuantificar el valor de los actos y operaciones efectuadas por el contribuyente, esta determinación se realizará con base presunta, es decir, cuando el contribuyente no lleva contabilidad, no permite la realización de la

visita domiciliaria, entre otras causales, previstas en el Código Fiscal de la Federación para que proceda la determinación presuntiva.

De todo lo anterior, podemos señalar que los diversos métodos de auditoría, entre los que se encuentran, la visita domiciliaria, las revisiones de gabinete, y dictámenes, constituyen la fuente de la determinación de los créditos fiscales, dado que en su momento pueden generar determinación de contribuciones.

Como otros actos de autoridad, la determinación de créditos fiscales en el oficio liquidatorio, tiene un destinatario, esto es, el sujeto obligado al pago del mismo, razón por la cual se debe anotar el nombre del destinatario. Asimismo, para que el contribuyente tenga conocimiento del crédito fiscal a su cargo, es necesario que la autoridad fiscal le notifique el acto de autoridad que consigne esta obligación a fin de que surta efectos jurídicos. De esta forma, la notificación del oficio liquidatorio deberá efectuarse en el domicilio fiscal, generalmente, razón por la cual los datos de este deberán señalarse también en la resolución determinante del crédito fiscal.

Asimismo, como la resolución que determina un crédito fiscal encuadra dentro de los actos administrativos que se tienen que notificar personalmente, tal como lo contempla la fracción I del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, es imperativo para la autoridad fiscal efectuar la notificación del mismo de esta forma.

Ahora bien, la diligencia de notificación del oficio en estudio podrá practicarse en un domicilio distinto al manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, siendo legalmente válida cuando se practique personalmente con el destinatario del mismo, por señalamiento expreso en este sentido que contempla el penúltimo párrafo del artículo 136 del Código Fiscal de la Federación.

En la resolución determinante del crédito fiscal se deberán citar los preceptos de los ordenamientos legales que contemplen la competencia para administrar contribuciones por parte del funcionario que emita dicha resolución. De la misma forma se deben citar los preceptos del Código Fiscal de la Federación que contemplan las facultades correspondientes de la autoridad fiscal, como por ejemplo el artículo 42 primer párrafo, y la fracción que corresponda de acuerdo a la revisión fiscal practicada, 48 y 51 cuando se trate de revisión de gabinete, el 63 que versa sobre la motivación de las resoluciones de autoridad, el 70 que contempla la aplicación de sanciones por

la comisión de infracciones, entre otros artículos más del ordenamiento legal citado.

En este orden de ideas, el considerando es la parte medular de la resolución determinativa del crédito fiscal, en virtud de ser la parte más delicada y trascendente de la misma, toda vez que al determinar el crédito fiscal al contribuyente, se deben señalar las irregularidades encontradas en el ejercicio de facultades de comprobación, así como las conclusiones a las que llega la autoridad, los conceptos que integran dicho crédito fiscal así como los procedimientos empleados para determinarlo en su caso. Lo anterior debe constar debidamente fundado y motivado en la referida resolución.

En el apartado de considerando generalmente se deben precisar los siguientes puntos:

1. Si el contribuyente aportó pruebas, registros, informes (pruebas) dentro del plazo establecido al efecto, fuera de este no aportó probanzas.
2. Consignar las irregularidades encontradas en el desarrollo de la auditoria practicada relacionándolas con las pruebas aportadas a que se refieran estas (en caso de haberse presentado), haciendo la valoración de dichas probanzas.
3. Las conclusiones de la autoridad respecto de las irregularidades y las pruebas aportadas para desvirtuarlas cuando proceda.

En la resolución determinativa del crédito fiscal se debe reflejar aritméticamente el crédito fiscal que se liquida, y con el objeto de ser lo más nítidos posibles se elabora un cuadro por impuesto (si se determinan varios impuestos) y por ejercicio (si son varios ejercicios los que se liquidan).

Por lo que hace al apartado de Recargos del oficio liquidatorio se deberá motivar y fundamentar la causación de recargos, a través de explicar circunstanciadamente la forma en que se dictaminaron éstos y la cita del precepto y ordenamiento jurídico que los prevé.

Contrariamente a la multa, los recargos que se causan por la falta o mora en el pago de una prestación tributaria, sí tiene un fin reparatorio del daño producido al Fisco por la falta de pago oportuno.

Generalmente el recargo se determina en un porcentaje o fracción del impuesto y en función del lapso transcurrido entre la fecha en que la

prestación fiscal es exigible y aquélla en que se paga, por lo que constituye un verdadero interés moratorio.

Una vez realizado el cálculo y cuantificación de los recargos, se procederá a determinar las multas, cuando así sea el caso. En este apartado el oficio de liquidación relativo a la imposición de multas, como en los otros actos de autoridad, se debe necesariamente fundar y motivar adecuadamente la sanción que se imponga al contribuyente por la comisión de infracciones a las disposiciones fiscales.

En el caso de que hubiera infracciones de fondo, se debe relatar de forma breve la conducta infractora del contribuyente, consignando el monto global de la contribución omitida, indicando el monto de la multa que se impone mencionando el por ciento correspondiente a la contribución actualizada y la cita de los preceptos legales aplicables a la sanción.

b) Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, que conforme a este Convenio corresponda aplicar a las autoridades fiscales del Distrito Federal

La multa ha sido considerada como una sanción o medida cuyo fin es exclusiva o predominantemente reparatorio, que no sólo constituye un daño que se infringe al culpable, sino que también existe un beneficio para el Fisco.

A decir de la autora Margarita Lomelí Cerezo, “la multa tiene un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación. Su contenido pecuniario que beneficia indudablemente al fisco es característica secundaria. Las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales”.⁶⁸

Tratándose de multas fiscales, han de imponerse aquellas contempladas por la ley vigente al momento de la comisión de la infracción, cuando se modifica el monto de una multa, y la disminución consiste en reducir su cuantía, existe un reconocimiento fundamental, que refleja la existencia anterior de una multa que constituía un exceso en el castigo sobre la conducta infractora.

La regla constitucional más importante para la imposición de las multas lo es el artículo 16 en su primer párrafo, en el que el principio de seguridad jurídica, al establecer los siguientes lineamientos:

⁶⁸ Ibidem, p. 175

- a) mandamiento escrito
- b) de autoridad competente
- c) fundado, y
- d) motivado

Las etapas básicas al imponer las multas son:

- a) caracterización de los hechos objeto de sanción
- b) identificación de la multa a imponer
- c) imposición de la multa individualizada

Cabe resaltar que siempre que el importe de la multa que se imponga al infractor, sea mayor al mínimo fijado por la ley, la motivación y la fundamentación del acto de la autoridad o resolución requerirán una más cuidadosa formulación. Así mismo, la autoridad deberá justificar siempre de manera suficiente la imposición de sus multas.

Las multas pueden ser por:

- 1.- Omisión de pago de contribuciones
- 2.- Por omisión de pago de contribuciones por medios fraudulentos, y
- 3.- Por infracciones a otras obligaciones fiscales.

c) Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos.

d) Notificar a las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen con motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula.

En resumen, el documento determinante de crédito, tiene por objeto dar a conocer al contribuyente el monto total del crédito fiscal a su cargo, a través de los diferentes conceptos que lo integran, es decir, en el resumen se señala el monto total de la contribución omitida actualizada, el monto de los recargos y finalmente la imposición de la cantidad que por concepto de multas se le impuso, que sumando estos tres conceptos tendremos, como se mencionó, el total del crédito fiscal a cargo del contribuyente, el cual se precisa con número y letra a fin de que no se dé margen a alteración o modificación a esta cantidad.

Entre las condiciones de pago que se precisarán en la resolución determinante de crédito, se encuentran las siguientes:

a) Actualización

Consiste en mencionar que el crédito fiscal determinado está actualizado a la fecha de emisión de la liquidación, el cual se deberá actualizar desde la fecha en que se omitieron las contribuciones y hasta que se efectúe el pago de las mismas en los términos del artículo 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación.

b) Plazo y lugar de pago

Se refiere a la indicación relativa a que la contribución omitida determinada, los recargos, así como las multas impuestas, deben ser pagadas dentro de los 45 días siguientes al que surta efectos la notificación del oficio liquidatorio, toda vez que este es el plazo legal para el pago de los créditos fiscales determinados por la autoridad fiscal en ejercicio de las facultades de comprobación de acuerdo con el artículo 65 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo en este apartado se deberá indicar el lugar de pago del crédito fiscal determinado.

c) Actualización de multas

Es la indicación respecto a que las multas impuestas en la liquidación que no se paguen dentro del plazo señalado anteriormente (artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, se actualizarán desde la fecha en que debieron pagarse y hasta que se efectúe de conformidad con el artículo 70 del citado Código.

d) Recargos

Asimismo, se debe precisar que los recargos determinados en la liquidación están calculados sobre las contribuciones omitidas actualizadas, computados a partir del día en que debió hacerse el pago de la contribución hasta la emisión de la referida liquidación y de su causación continuará en tanto no sea pagado el crédito fiscal.

e) Disminución de las multas por pronto pago

También, se debe señalar que el contribuyente tiene derecho a la disminución de las multas que se le hayan impuesto por oportuno pago del crédito fiscal, señalándose el porcentaje de reducción, la base sobre el cual se efectuará, y el fundamento legal.

Para finalizar con el análisis de las diferentes partes que contiene una resolución que determina un crédito fiscal, a continuación se comentará lo relativo a la firma.

Se destaca que la firma debe ser autógrafa, es decir, de puño y letra del funcionario señalado en el párrafo anterior, ya que si la misma fuese facsimilar, la liquidación que la contenga así, será declarada nula previo medio de defensa interpuesto por el contribuyente, alegando esta situación.

Sobre este particular, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Fiscal de la Federación, se han pronunciado en jurisprudencias que versan al respecto, que todo acto de autoridad que deba notificarse al particular, que en la especie es el caso, deberá contener la firma autógrafa del funcionario competente para emitirlo, entre otros requisitos, y que si careciese de la misma, el acto no está fundado y motivado, según lo han resuelto así los citados órganos jurisdiccionales.

De todo lo expuesto, podemos concluir que la resolución en la que se determina un crédito fiscal a cargo de un contribuyente que omitió el pago de los impuestos, es el acto de autoridad por medio del cual se le finca el pago de una determinada cantidad líquida a cargo del gobernado, quien deberá pagar las contribuciones omitidas y sus accesorios.

Así también, debe considerarse como el acto más importante en el ejercicio de facultades de comprobación de las autoridades fiscales, pues en ella se asentará todo lo acontecido en la revisión realizada y de su debida elaboración dependerá que se pueda recuperar el pago no realizado por los contribuyentes en su debido momento.

2.5.2.3 FACULTADES EN MATERIA DE RECAUDACIÓN

Por lo que hace a las facultades que en materia de recaudación se confieren al Distrito Federal, la citada Cláusula Octava del Convenio de Colaboración señala las siguientes:

a) Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.

b) Llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios que se generen con motivo de los actos a que se refiere esta fracción y la anterior de la presente cláusula.

A manera de referencia, una de las figuras de mayor polémica dentro del ámbito administrativo, es el Procedimiento Administrativo de Ejecución, por interferir en la esfera jurídica del contribuyente dado que grava sus bienes.

Ahora bien, y dado que los contribuyentes por una u otra razón incumplen con su obligación de contribuir, la autoridad tiene la facultad de hacer cumplir a los sujetos que se constituyan en mora.

La facultad Económica Coactiva, es la potestad que tiene el Estado, para hacer efectivos, por la vía de ejecución, los créditos fiscales a su favor, no satisfechos dentro del plazo que marcan las leyes, a cargo de los sujetos pasivos por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria sustituta u objetiva, los cuales son exigibles desde el momento en el que el administrado ha conocido la situación o circunstancias que la Ley señala como hecho generador; y exista el requerimiento de la autoridad, fundado y motivado, del incumplimiento del sujeto, de su obligación de contribuir con el gasto público; facultando con esto a la autoridad administrativa a obligar al deudor a satisfacer su adeudo, mediante el acto de coerción, trabando embargo o embargo precautorio sobre bienes de su propiedad. Dicha afectación debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas preestablecidas; inicialmente la autoridad procederá a hacer trance y remate de ellos, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.⁶⁹

En esta tesitura, a través del Procedimiento Económico Coactivo, el Estado ejerce su facultad Económica Coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzoso de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho.⁷⁰

A grandes rasgos, las etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución son: Requerimiento de pago, Embargo y Remate, las cuales deben seguirse sin que la autoridad pueda en ningún momento omitir o variar el orden de las mismas, puesto que se tiene que requerir primeramente el cumplimiento voluntario de la obligación, de no hacerlo se procederá a embargar bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal, procediendo al remate de los

⁶⁹ CEJUDO González, Julio Arturo. Hacia un Reglamento Tipo del Procedimiento Administrativo de Ejecución en el Ámbito Local, Indetec, México, 2000, p.60

⁷⁰ RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª ed., Editorial Harla, México, p.237

bienes embargados en caso de que no se logre el cumplimiento de la obligación.

En este sentido, las autoridades ejecutoras deberán conocer sus alcances, para agilizar la recuperación de los créditos fiscales, que representan una fuente de ingresos para el Estado.

Derivado de las facultades que a este respecto realice el Distrito Federal, las cantidades que se generen como resultado de las acciones del Distrito Federal en materia de fiscalización de los impuestos a que se refiere la presente cláusula, serán pagadas en las instituciones de crédito o en las oficinas recaudadoras o auxiliares que autorice él mismo.

De todo lo expuesto, y aún cuando las acciones de fiscalización que realizan la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y Municipios a los impuestos coordinados, no tienen propósitos recaudatorios de forma directa, ya que su objetivo principal es propiciar con dichas acciones el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, si tiene efectos indirectos, ya que representan ingresos para los tres niveles de gobierno, al traducirse en incrementos en las participaciones federales, fortaleciendo de esta manera sus haciendas públicas con disponibilidad de recursos para atender las necesidades de la población.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN DE PAGOS DE INCENTIVOS ECONÓMICOS POR EXCEPCIÓN, DERIVADOS DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE POR ACTOS DE FISCALIZACIÓN CORRESPONDEN AL DISTRITO FEDERAL

3.1 EVOLUCIÓN DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS A PARTIR DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL FEDERAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL DISTRITO FEDERAL

Como precisamos en el Capítulo II, es a través de la Ley de Coordinación Fiscal que se institucionaliza la delegación de funciones de administración de ingresos federales a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, para fortalecer sus haciendas públicas.

Con base en la referida Ley, las entidades han celebrado con la federación convenios de colaboración entre los tres niveles de gobierno, que comprenden entre otras funciones, la recaudación, fiscalización y administración de impuestos y derechos federales, que son ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades, del Distrito Federal, o de los municipios según se pacta en los mismos.

En los convenios de colaboración, se establecen expresamente los ingresos denominados incentivos económicos; los porcentajes de percepciones que se recibirán por las actividades de administración fiscal federal que realicen las Entidades; las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas.

Así tenemos, que la colaboración administrativa entre las entidades y federación ha evolucionado sensiblemente de 1948 a la fecha, ya que en un principio sólo se contempló a los convenios en materia de impuestos federales sobre ingresos mercantiles, hasta abarcar hoy en día, la administración operativa de todos los impuestos federales.

Con la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se tuvo como fin, lograr la coordinación de todas las entidades federativas, al generar que en las respectivas legislaciones, éstas suprimieran los impuestos locales al comercio y a la industria, causa principal de la doble concurrencia y de que se administrara el impuesto federal. Esto se logró integralmente en 1974, sin embargo, la coordinación fiscal no tenía sólo ese objetivo, sino lograr mayor cooperación con la Federación en la vigilancia y administración, no sólo del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, sino de otros impuestos federales.

Es por ello, que a partir de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 y la formalización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se concretó mediante Convenios de Adhesión de las Entidades a este Sistema, y la suscripción del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a través del cual la federación delega atribuciones a las Entidades Federativas, en materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro de ingresos federales, con lo cual se ha fortalecido e intensificado la colaboración administrativa.

Precisado lo anterior, a continuación se analiza la evolución de los incentivos económicos a partir de la colaboración administrativa entre la federación y el Distrito Federal, considerando los convenios publicados a partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

1. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DISTRITO FEDERAL PARA SU COORDINACIÓN EN IMPUESTOS FEDERALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE DICIEMBRE DE 1979.

En el punto Vigésimo Quinto del referido Convenio, se regularon los incentivos económicos por las actividades de administración fiscal delegadas al Distrito Federal, en los siguientes términos:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá al Departamento del Distrito Federal por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Acuerdo, el 35% del monto que cobre dicho Departamento, por concepto de impuestos, recargos y multas en ejercicio de las atribuciones a que se refieren los Puntos Décimo Cuarto, fracciones II y III y Décimo Octavo.

El Departamento tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 50% de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, relacionados con los ingresos que recaude.”

Asimismo, el referido acuerdo fue modificado y adicionado a través del diverso publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de septiembre de 1981, y en la parte relativa a los incentivos económicos se adicionó el punto Vigésimo Quinto Bis, con el siguiente texto:

“El Distrito Federal percibirá el 98% de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas administrativas impuestas por las autoridades federales no fiscales, recargos e indemnizaciones respectivos, debiendo rendir cuenta de las cobranzas del mes y enterar a la Federación, el 2% restante, dentro de los quince días del mes siguiente a aquél en que se efectuó la recaudación. Asimismo incluirá los resultados de la cobranza en la cuenta comprobada que se formule a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las reglas que la misma fije.

Respecto de lo establecido en el párrafo que antecede, el Departamento del Distrito Federal tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre y la Tesorería de la Federación, cuando haga efectivas las garantías otorgadas, liquidará al Departamento del Distrito Federal las percepciones a que se refiere este Punto.”

También mediante el “Acuerdo que modifica y adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, en el apartado correspondiente al “Considerando”, se señaló:

“Que también es conveniente estimular los esfuerzos relacionados con el mejor control y fiscalización de diferencias de impuestos y de sus recargos correspondiente a períodos anteriores al momento en que la Entidad Federativa determine una nueva base, y que no sea sólo la que derive de la aplicación del factor que anualmente señale el Congreso de la Unión, sino de una política de fiscalización y liquidación de obligaciones fiscales que implique para la Entidad un mayor esfuerzo administrativo y recaudatorio.

Que en tal virtud, se ha acordado que se incrementen los porcentajes que se cubren por estas actividades para llevarlos del 35% al 80% de los impuestos y recargos omitidos y al 100% de las multas que por ellos se cobre, teniendo en esta forma la Entidad un aliciente más para el ejercicio de esta función.”

Además, a través del Acuerdo de fecha 19 de enero de 1983, se modificó el segundo párrafo del punto Vigésimo Quinto, y se le adicionaron los párrafos tercero y cuarto, para quedar de la siguiente forma:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá al Departamento del Distrito Federal por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Acuerdo, el 35% del monto que cobre dicho Departamento, por concepto de impuestos, recargos y multas en ejercicio de las atribuciones a que se refieren los Puntos Décimo Cuarto, fracciones II y III y Décimo Octavo⁷¹.

Si el pago se obtiene como consecuencia de determinación de impuestos omitidos y de sus recargos formulada por las autoridades de la Secretaría con base en actas de visitas domiciliarias o revisiones de escritorio, practicadas por el Departamento del Distrito Federal, se cubrirá en vez del 35% a que se refiere el párrafo anterior, el 80% de los impuestos omitidos y de sus recargos y el 100% de las multas impuestas por la Secretaría a los contribuyentes visitados por el citado Departamento.

Tratándose de diferencias de impuestos y de sus recargos pagados por contribuyentes menores, correspondientes a períodos anteriores al momento en que se determine nueva base por el Departamento del Distrito Federal, el mismo percibirá el 80% de la diferencia entre los impuestos y recargos resultantes de la nueva base y los que se obtengan de la base anterior, incrementada en su caso por la aplicación de los factores que anualmente hubiere señalado el Congreso de la Unión; así como, el 100% de las multas impuestas por el mencionado Departamento en tales casos.

El Departamento del Distrito Federal tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 50% de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales que hubieran sido presentados en tiempo y no pagados, relacionados con los ingresos que recaude.”

Atendiendo la fecha de publicación del contenido del Acuerdo que comentamos y la fecha de publicación del Acuerdo posterior a analizar, el primero de los referidos Acuerdos estuvo vigente durante cuatro años, y el mismo sufrió sólo dos modificaciones, a través de las cuales se incrementaron las funciones y como consecuencia de ello los incentivos económicos.

⁷¹ **DÉCIMO CUARTO**, frac. II.- Efectuar liquidaciones provisionales a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley Federal de Impuestos Mercantiles, Ley del Impuesto al Valor Agregado. Frac. III.- Revisar las declaraciones para determinar errores de cálculo aritmético y en su caso cobrar las diferencias que de ellos resulte. **DÉCIMO OCTAVO**.- Atribuciones que ejercerá el Departamento del Distrito Federal en materia de notificación y cobranza.

2. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE DICIEMBRE DE 1983.

Fue hasta el 21 de diciembre de 1983 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Acuerdo de coordinación en la administración de ingresos federales entre la Federación y el entonces Departamento del Distrito Federal, en la que se contempla la Sección IV denominada "De los Gastos de Administración y de los Incentivos Económicos", en la que se señala:

"VIGÉSIMO SEGUNDO.- Por el ejercicio de las funciones conferidas al Departamento en este Acuerdo, la Secretaría seguirá pagando al Departamento los gastos de administración de los ingresos coordinados, los que se determinaron en su origen con los importes siguientes.

- a) 4% del total de la percepción neta federal en los impuestos, recargos y multas, tratándose del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de los contribuyentes menores y de las personas físicas sujetas a las bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, así como en el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.
- b) 4% sobre el total de la recaudación por el impuesto sobre productos del trabajo que deban retener y enterar los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación, señalados en el inciso que antecede, así como por el impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deban cubrir los contribuyentes a que se ha hecho referencia en el inciso que antecede.
- c) 1% sobre la recaudación total en los impuestos, recargos y multas, tratándose del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

A dichos gastos de administración se les dará el mismo tratamiento de los impuestos locales que dejaron de aplicarse en los términos del Punto Segundo del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1979, en relación con el Anexo al Acuerdo del mismo nombre, publicado el 28 de diciembre del mismo año. En consecuencia, se incrementará con dichos importes al Fondo General de Participaciones a través del cual se seguirán pagando, incorporados a éste, al momento de cubrirse las

participaciones que en él corresponden al Departamento del Distrito Federal como entidad federativa.

VIGÉSIMO TERCERO.- El Departamento percibirá como incentivos por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Acuerdo lo siguiente:

- I. 98% de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, sus recargos e indemnizaciones que cobre.
- II. 35% sobre lo recaudado en impuestos coordinados por las actividades de:
 1. Comprobación que se ejerza con motivo del programa denominado de "fiscalización permanente" que el Departamento acuerde con la Secretaría, cuyo por ciento se aplicará únicamente sobre lo recaudado en el impuesto al valor agregado y sus accesorios, incluyendo el monto de las multas.
 2. Comprobación, cuando en el desarrollo de una visita de auditoria practicada por el Departamento, el visitado corrija su situación fiscal en los términos de lo dispuesto en el artículo 58 del Código Fiscal de la Federación, cuyo por ciento sólo se aplicará sobre las diferencias en el impuesto al valor agregado y sus accesorios, incluyendo el monto de las multas.
 3. Determinación por el Departamento de impuesto omitidos y de sus recargos por rectificación de los errores de cálculo aritmético en las declaraciones de los contribuyentes.
 4. Determinación provisional de contribuciones por el Departamento, señalada en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.
 5. Notificación de las resoluciones administrativas dictadas por el Departamento, que determinen créditos fiscales y sus accesorios, relacionados con los impuestos coordinados, y de las multas que se impongan respecto de los mismos créditos.
 6. Notificación de las multas distintas de las señaladas en el inciso anterior, impuestas por el Departamento por infracciones al Código Fiscal de la Federación o a las demás disposiciones fiscales.
 7. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución hasta sus últimas consecuencias, de las resoluciones dictadas por el Departamento,

para hacer efectivo los créditos fiscales, sus accesorios y demás multas que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales.

- III. 80% sobre el pago que se obtenga como consecuencia de determinación de impuestos coordinados omitidos y de sus recargos provenientes de actos de visita en el domicilio fiscal o de revisiones de escritorio, practicadas por el Departamento.
- IV. 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por contribuyentes menores y los que se obtengan de la base anterior, incrementa en su caso, por la aplicación de los factores que anualmente señala el Congreso de la Unión, siempre que se trate de diferencias de impuestos y de sus recargos correspondientes a períodos anteriores al momento en que se determine nueva base por el Departamento.
- V. 100% de las multas y de las sanciones administrativas que imponga el Departamento a los contribuyentes revisados, con motivo de lo señalado en las fracciones III y IV de este Punto.
- VI. 100% de los gastos de ejecución que el Departamento cobre.

El Departamento tendrá derecho en relación con los ingresos coordinados que administre al 100% de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal, siempre que haya cubierto el monto de los cheques correspondientes a la Secretaría; en caso contrario, será el 50%.

La aplicación de los incentivos a que se refiere este Acuerdo sólo procederá cuando se cobren efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Departamento dos o más de los incentivos a que se refiere este Punto en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros. ”

Fue con la publicación de este Acuerdo, que los incentivos se regularon en una Sección, en la cual además se contemplaron los gastos de administración, los cuales en la actualidad no operan; además, se contemplaron especificaciones respecto a que los incentivos sólo proceden en el caso de créditos cobrados y por una sola ocasión. Este Acuerdo tuvo una vigencia de casi cinco años y no sufrió modificaciones durante la misma.

3. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE OCTUBRE DE 1988.

A través de este Acuerdo, también se reguló la Sección IV denominada "De los Gastos de Administración y de los Incentivos Económicos", precisando lo siguiente:

"VIGÉSIMOQUINTO.- Por el ejercicio de las funciones conferidas al Departamento en este Acuerdo, la Secretaría seguirá pagando al Departamento los gastos de administración de los ingresos coordinados, los que se determinaron en su origen con los importes siguientes.

- d) 4% del total de la percepción neta federal en los impuestos, recargos y multas, tratándose del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de los contribuyentes menores y de las personas físicas sujetas a las bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, así como en el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.
- e) 4% sobre el total de la recaudación por el impuesto sobre productos del trabajo que deban retener y enterar los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación, señalados en el inciso que antecede, así como por el impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deban cubrir los contribuyentes a que se ha hecho referencia en el inciso que antecede.
- f) 1% sobre la recaudación total en los impuestos, recargos y multas, tratándose del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

A dichos gastos de administración se les dará el mismo tratamiento de los impuestos locales que dejaron de aplicarse en los términos del Punto Segundo del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1979, en relación con el Anexo al Acuerdo del mismo nombre publicado el 28 de diciembre del mismo año. En consecuencia, se incrementará con dichos importes al Fondo General de Participaciones a través del cual se seguirán pagando, incorporados a éste, al momento de cubrirse las

participaciones que en él corresponden al Departamento del Distrito Federal como Entidad Federativa.

VIGÉSIMO SEXTO.- El Departamento percibirá como incentivos por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Acuerdo lo siguiente:

- VII. 98% de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, y las indemnizaciones que cobre.
- VIII. 35% sobre lo recaudado en impuestos coordinados por las actividades de:
1. Comprobación, cuando en el desarrollo de una visita de auditoria practicada por el Departamento, el visitado corrija su situación fiscal en los términos de lo dispuesto en el Artículo 58 del Código Fiscal de la Federación cuyo por ciento sólo se aplicará sobre las diferencias en el impuesto al valor agregado y sus accesorios, incluyendo el monto de las multas.
 2. Determinación por el Departamento de impuestos omitidos y de sus recargos por rectificación de los errores de cálculo aritmético en las declaraciones de los contribuyentes.
 3. Determinación provisional de contribuciones por el Departamento, señalada en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.
 4. Notificación de las resoluciones administrativas dictadas por el Departamento, que determinen créditos fiscales y sus accesorios, relacionados con los impuestos coordinados, y de las multas que se impongan respecto de los mismos créditos.
 5. Notificación de las multas distintas de las señaladas en el inciso anterior, impuestas por el Departamento por infracciones al Código Fiscal de la Federación o a las demás disposiciones fiscales.
 6. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución hasta sus últimas consecuencias, de las resoluciones dictadas por el Departamento, para hacer efectivos los créditos fiscales, sus accesorios y demás multas que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales.

-
-
- IX. 80% sobre el pago del impuesto sobre la renta y sus recargos, que realicen las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, y 100% sobre el monto de las multas aplicadas a dichos contribuyentes por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales por las citadas actividades.
 - X. 80% sobre el pago que se obtenga como consecuencia de determinación de impuestos coordinados omitidos y de sus recargos provenientes de actos de visita en el domicilio fiscal o de revisiones de escritorio, practicados por el Departamento.
 - XI. 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por contribuyentes menores, y los que se obtengan de la base anterior, incrementada en su caso, por la aplicación de los factores que anualmente señala el Congreso de la Unión, siempre que se trate de diferencias de impuesto y de sus recargos correspondientes a períodos anteriores al momento en que se determine nueva base por el Departamento.
 - XII. 100% de las multas y de las sanciones administrativas que imponga el Departamento a los contribuyentes revisados, con motivo de lo señalado en las fracciones IV y V de este Punto.
 - XIII. 100% de los gastos de ejecución que el Departamento cobre.
 - XIV. 35% sobre lo recaudado por la Secretaría en impuestos federales no coordinados, recargos, multas derivados del intercambio de información proporcionada por el Departamento en los términos del numeral 2 fracción I del Punto Decimoprimer de este Acuerdo.

El Departamento tendrá derecho en relación con los ingresos coordinados que administre al 100% de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal, siempre que haya cubierto el monto de los cheques correspondientes a la Secretaría; en caso contrario, será el 50%.

La aplicación de los incentivos a que se refiere este Acuerdo sólo procederá cuando se cobren efectivamente los créditos respectivos.

Los incentivos que se otorgan al Departamento por recaudar o fiscalizar, no se computarán sobre el 30% del impuesto al valor agregado recaudado por éste en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En ningún caso corresponderán al Departamento dos o más de los incentivos a que se refiere este Punto en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros. ”

Este Acuerdo propiamente se encontraba casi en los mismos términos que el publicado el 21 de diciembre de 1983, y su vigencia fue de dos años, sin modificaciones durante la misma, las sustanciales modificaciones se sufrieron con el Acuerdo posterior a éste, como lo observaremos.

4. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ÉSTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 1990.

A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, sólo en la fracción VI del punto DECIMOPRIMERO, se reguló lo siguiente:

“El Departamento percibirá como incentivo:

- a) Por las actividades de fiscalización conjunta en materia del impuesto al valor agregado, el 100% del monto efectivamente cobrado de los créditos por el impuesto y los accesorios, determinados en base a la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

...

- b) Por lo que respecta a las multas impuestas por autoridades federales a que se refiere la fracción III del punto segundo del Acuerdo, el Departamento percibirá el 100% del importe efectivamente cobrado, excepto en el caso de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales en las que la percepción será igual al 98%.”

El Acuerdo publicado el 5 de enero de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó mediante el Acuerdo que se publicó en ese mismo órgano de difusión, el 25 de septiembre de 1991, otorgando más atribuciones al Distrito Federal y con ello mayores incentivos, mismos que se indican a continuación:

En la literal F del punto Séptimo, se señaló:

"F.- El Departamento percibirá como incentivo por la realización de las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a que se refiere este punto, el 100% de su recaudación incluyendo recargos, y multas, que se obtengan en su territorio.

Asimismo, en el párrafo segundo del punto Octavo, se estableció el siguiente texto:

"Si como resultado de las facultades de verificación y secuestro de vehículos a que se refiere este Punto, estos pasarán a propiedad del Fisco Federal, el Departamento percibirá como incentivo, una tercera parte del producto de la enajenación de dichos vehículos".

Además, se adicionó el punto Décimo Bis, que en su fracción III y párrafo segundo de la fracción IV, se señala:

"Por la realización de los actos a que se refiere este Punto, el Departamento percibirá los siguientes incentivos

- a) 10.5% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden, con motivo de los requerimientos formulados por el Departamento.
- b) 100% de las multas que imponga el Departamento
- c) 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.
- d) 65% de los pagos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción II de este punto. El 35% restante se destinará a la Federación.

La aplicación de los incentivos a que se refiere este punto, sólo procederá cuando se cobren efectivamente los créditos respectivos; y

IV. ...

Mensualmente el Departamento comunicará a la Secretaría, junto con la documentación correspondiente, el monto de los incentivos a que tenga derecho en términos del presente Punto, derivados de la recaudación obtenida en el mes inmediato anterior con motivo de la actuación, a fin de

que la Secretaría, por conducto de la Tesorería de la Federación, realice el pago respectivo”.

En este orden de ideas, tenemos que mediante diverso publicado el 16 de junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el punto Decimoprimer, Bis, y el párrafo segundo de la Fracción III, de dicho punto, el cual señala:

“El Departamento percibirá como incentivo por las actividades de fiscalización conjunta del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal, por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de las multas, el 100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora.”

Por lo que se refiere a este Acuerdo, resulta interesante resaltar el hecho que contrario a lo que venía ocurriendo, con la entrada en vigor del Acuerdo que comentamos se disminuyeron las facultades delegadas al Distrito Federal, y también se suprimieron los gastos de administración que se regularon a partir de 1983.

Durante la vigencia de este Acuerdo (siete años), se realizaron dos modificaciones y las mismas tuvieron por objeto propiamente ampliar las funciones delegadas, así como los incentivos; sin embargo, los gastos por administración ya no se consideraron.

5. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE MAYO DE 1997.

En el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1997, se publicó el Acuerdo que dejó sin efectos el publicado el 5 de enero de 1990, y en el apartado del “Considerando”, respecto a los incentivos se señala:

Que en lo que respecta a incentivos económicos a recibir por el Departamento del Distrito Federal, además de los conceptos por los que hasta la fecha, ha percibido, se incluyen expresamente en un 75% los correspondientes a los impuestos sobre la renta y al activo, así como el 100% de las multas impuestas por el mismos; en los impuestos al valor agregado, sobre la renta y al activo, 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal y 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente; en el impuesto especial sobre producción y

servicios; 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios; en el impuesto sobre automóviles nuevos: 100% de la recaudación que se obtenga en su territorio, incluyendo recargos y multas.

Que asimismo, se incluye el incremento del 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y el 65% al 80%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.

Que en materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto automóviles deportivos y/o de lujo, el Departamento percibirá el 100% de los vehículos embargados precautoriamente por él y otros con un valor equivalente, una vez que hayan sido adjudicados al fisco federal. Además para el caso de que los vehículos se encuentren inutilizados permanentemente para la circulación, el Departamento del Distrito Federal podrá enajenarlos y percibirá el 95% del producto neto de dicha enajenación."

Así también, en el Acuerdo de referencia, es en la Sección III, punto Décimoquinto, que se regula lo relativo a los incentivos económicos en los siguientes términos:

DECIMOQUINTO.- El Departamento percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este acuerdo, los siguientes incentivos:

- I. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.
- II. 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes, derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- III. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo, cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.
- IV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, y del impuesto al activo, de aquellos contribuyentes que no hayan

presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por el Departamento.

- V. 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Departamento en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en el párrafo anterior, el Departamento percibirá el 100% de aquellas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

- VI. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

- VII. Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I del punto octavo, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el Departamento. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes a que se refiere esta fracción, éstos serán descontados por la Secretaría de los incentivos o participaciones que correspondan al Departamento, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las entidades federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón del contribuyentes, en razón directa al número de contribuyente excedente del programa a que se refiere la fracción I del párrafo octavo de este acuerdo; la distribución se hará conforme a la siguiente formula:

- a) Se sumarán los contribuyentes que se hayan revisado adicionalmente a las metas de todas las entidades federativas.
- b) Se sumarán los importes de los descuentos de todas las entidades, para integrar el fondo de premiación.

- c) Se dividirá el fondo de premiación ente el total de contribuyentes revisados, excedentes de la meta para obtener el valor de premiación por cada contribuyente excedente
- d) El valor de premiación por cada contribuyente excedente, se multiplicará por el número de contribuyentes que haya revisado en exceso cada entidad. El resultado será el importe del incentivo de cada entidad.

El 50% restante corresponderá a la Federación.

- VIII. 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos, multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.
- IX. 100% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

Asimismo, el Departamento percibirá de la Secretaría la recaudación obtenida por ésta tratándose de los automóviles importados en definitiva por personas distintas al fabricante, al ensamblador, a sus distribuidores autorizados o a importadores de automóviles que cuenten con registro ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como empresa comercial para importar autos usados. Dicha recaudación incrementará el monto asignable del impuesto sobre automóviles nuevos recaudado por la entidad en los términos del punto décimo de este acuerdo.

Para percibir el ingreso referido en el párrafo anterior, el Departamento acreditará que en su entidad se autorizó el registro del automóvil importado en definitiva y que en ella fueron expedidas por primera vez las placas de circulación para dicho automóvil.

- X. 98% de las multas impuestas por autoridades Federales no fiscales a que se refiere el punto undécimo. El 2% restante corresponderá a la Federación.
- XI. Por la realización de actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, que se refiere el punto decimosegundo este acuerdo.

-
-
- a) 50% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Departamento, con motivo a los requerimientos formulados por él mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación
 - b) 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.
 - c) 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.
 - d) 80% de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III del punto duodécimo de este acuerdo. El 20% restante corresponderá a la Federación.
- XII. 100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.
- XIII. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Departamento y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.
- XIV. 95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV del punto Décimocuarto de este Acuerdo. El 5% restante corresponderá a la Federación.
- XV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere punto decimocuarto de este Acuerdo.
- XVI. Cuando las autoridades del Departamento otorguen la documentación que se refiere la fracción VI del punto decimocuarto de este Acuerdo, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la Secretaría hará de su conocimiento la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan al Departamento en términos de ley,

sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

La aplicación de los incentivos a que se refiere este punto, sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Departamento dos o más de los incentivos a que se refiere este punto en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.

Cuando los créditos determinados por el Departamento hayan sido pagados mediante compensación, éste percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de Fiscalización, siempre que aquélla sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

El Distrito Federal percibirá los incentivos que le correspondan conforme a este punto, cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal.”

Del contenido de este Acuerdo, podemos observar que fue a partir de 1997 que la Federación ya no coadyuvó en el ejercicio de las actividades que delegó al Distrito Federal, es decir, para el ejercicio de las mismas sólo actuaba el Distrito Federal y no de forma conjunta como anteriormente se realizaba, lo cual refleja mayor confianza a las Entidades.

Este Acuerdo no sufrió modificaciones durante su vigencia (seis años), y a través del mismo se ampliaron las funciones delegadas.

6. CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN LA SECRETRÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE AGOSTO DE 2003.

En la actualidad, lo relativo a los incentivos económicos se continúa regulando en la Sección III, Cláusula Décimoctava, en los siguientes términos:

“El Distrito Federal percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este convenio, los siguientes incentivos:

-
-
- I. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y del impuesto sustitutivo del crédito al salario y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice sobre dicho gravamen.
 - II. 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes, derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
 - III. 100% del monto efectivamente pagado y que haya quedado firme, en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y sustitutivo del crédito al salario y sus correspondientes accesorios cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por el Distrito Federal.
 - IV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y sustitutivo del crédito al salario, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuesto y dicha omisión haya sido descubierta por el Distrito Federal.
 - V. 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Distrito Federal en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en el párrafo anterior, el Distrito Federal percibirá el 100% de aquellas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.
 - VI. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.
 - VII. Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula novena, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el Distrito Federal, dicho costo

será el equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes a que se refiere esta fracción, éstos serán descontados por la Secretaría de los incentivos o participaciones que correspondan al Distrito Federal, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las entidades federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón de contribuyentes, en razón directa al número de contribuyente excedente del programa a que se refiere la fracción I de la cláusula novena de este Convenio. La distribución se hará conforme a la siguiente formula:

- a) Se sumarán los contribuyentes que se hayan revisado adicionalmente a las metas de todas las entidades federativas.
- b) Se sumaran los importes de los descuentos de todas las entidades, para integrar el fondo de premiación.
- c) Se dividirá el fondo de premiación ente el total de contribuyentes revisados, excedentes de la meta para obtener el valor de premiación por cada contribuyente excedente
- d) El valor de premiación por cada contribuyente excedente, se multiplicará por el número de contribuyentes que haya revisado en exceso cada cantidad. El resultado será el importe del incentivo de cada entidad.

El 50% restante corresponderá a la Federación.

- VIII. 100% de los pagos del impuesto, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, que realicen los contribuyentes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 Bis y 154 Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para el caso de determinación de créditos fiscales derivados, de actos de comprobación efectuados por el Distrito Federal en materia del Impuesto sobre la Renta en los términos a que se refiere este Convenio el incentivo que corresponde se aplicará sobre la diferencia ente el impuesto, actualización y accesorios determinados y el incentivo a que se refiere el párrafo anterior, sin tomar en cuenta las multas.

Tratándose de las multas que imponga el distrito Federal, le corresponderá como incentivo el 100% de su monto de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de esta fracción y en el segundo párrafo de la fracción V de esta cláusula.

- IX. 100% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, aplicable a los contribuyentes que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En este caso, no aplicarán los incentivos a que se refiere la fracción V de esta cláusula, tratándose de determinación de créditos fiscales en materia del impuesto sobre la renta de los contribuyentes a que se refiere la cláusula décima primera de este Convenio.

- X. 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtenga en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.
- XI. 100% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

Asimismo, el Distrito Federal percibirá de la Secretaría la recaudación obtenida por ésta tratándose de los automóviles importados en definitiva por personas distintas al fabricante, al ensamblador, a sus distribuidores autorizados o a importadores de automóviles que cuenten con registro ante la Secretaría de Economía como empresa comercial para importar autos usados. Dicha recaudación incrementará el monto asignable del impuesto sobre automóviles, nuevos recaudados por la entidad en los términos de la cláusula decimotercera de este Convenio.

Para percibir el ingreso referido en el párrafo anterior, el Distrito Federal deberá acreditar que en su entidad se autorizó el registro del automóvil importado en definitiva y que en ella fueron expedidas por primera vez las placas de circulación para dicho vehículo.

-
-
- XII. 98% de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales a que se refiere la cláusula decimacuarta, siempre y cuando su pago se haya obtenido derivado de un requerimiento de pago por parte del Distrito Federal. El 2% restante corresponderá a la Federación.
- XIII. Por la realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la decimaquinta de este Convenio.
- a) 50% sobre el monto de los impuestos, actualizaciones y recargos que se recauden por el Distrito Federal, con motivo de los requerimientos formulados por él mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación.
 - b) 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.
 - c) 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.
 - d) 100% de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150 fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a los señalado en la fracción III de la cláusula decimaquinta de este Convenio.
- XIV. 100% del monto efectivamente pagado por los multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.
- XV. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Distrito Federal y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, y otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.
- XVI. 95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV de la cláusula decimaséptima de este Convenio.
- XVII. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere la cláusula decimaséptima de este Convenio.
- XVIII. Cuando las autoridades del Distrito Federal otorguen la documentación que se refiere la fracción VI de la cláusula decimaséptima de este Convenio, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada,

la Secretaría hará de su conocimiento la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan al Distrito Federal en términos de ley, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta cláusula, sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Distrito Federal dos o más de los incentivos a que se refiere esta cláusula con relación a mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.

Cuando los créditos determinados por el Distrito Federal hayan sido pagados mediante compensación, éste percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de Fiscalización, siempre que aquélla sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

El Distrito Federal percibirá los incentivos que le correspondan conforme a esta cláusula, cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal. ”

De lo anterior y a efecto de esquematizar lo expuesto, presentamos el cuadro siguiente:

Fecha de publicación del acuerdo en el D.O.F.	Punto del acuerdo	Incentivos	Comentario
28-12-1979	VIGÉSIMO QUINTO	<ul style="list-style-type: none"> • 35% del monto cobrado (impuestos, recargos y multas) por las funciones de recaudación e informática, así como por notificación y cobranza. • 100% de los gastos de ejecución. • 50% por indemnización por cheques devueltos. 	Como se puede observar, los incentivos que se regulaban no eran por las funciones propias de fiscalización, como ocurre actualmente.
09-09-81	VIGÉSIMO QUINTO BIS	<ul style="list-style-type: none"> • 98% de las multas administrativas impuestas por las autoridades federales no fiscales, recargos e indemnizaciones. • 100% de los gastos de ejecución. 	Fue en el año de 1981, que se delegaron las funciones de notificación y recaudación de las multas administrativas.

19-01-83	VIGÉSIMO QUINTO	<ul style="list-style-type: none"> • 35% del monto cobrado (impuestos, recargos y multas), cuando lo recaudado provenga con motivo de las actividades de administración fiscal. • 80% del monto cobrado (impuestos y recargos) cuando lo recaudado provenga de las actividades de fiscalización. • 100% de las multas, cuando lo recaudado provenga de las actividades de fiscalización. • 100% de los gastos de ejecución. • 50% por indemnización por cheques devueltos. 	Con las modificaciones al punto que se comenta, se hace una distinción entre el incentivo a pagar sólo por las actividades de administración fiscal, y las relativas a la fiscalización.
21-12-83	VIGÉSIMO TERCERO	<ul style="list-style-type: none"> • 98% de lo recaudado por las multas administrativas no fiscales. • 35% de lo recaudado con motivo de las funciones recaudación, notificación y cobranza, así como de comprobación cuanto se trate del Impuesto al Valor Agregado. • 80% de lo recaudado por actos de visita domiciliaria o revisiones de escritorio. • 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por contribuyentes menores y los que se obtengan de la base anterior. • 100% de las multas y sanciones administrativas. • 100% de los gastos de ejecución. • 100% de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades, cuando se cubra el monto de los cheques, en caso contrario, el incentivo es del 50%. 	A partir de este nuevo Acuerdo, se reguló un capítulo relativo a los gastos de administración e incentivos económicos; sin embargo, por tratarse el estudio que se realiza de los incentivos económicos sólo se resalta lo relativo a éstos.
27-10-1988	VIGÉSIMO SEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • 98% de lo recaudado por las multas administrativas no fiscales. • 35% de lo recaudado con motivo de las funciones recaudación, notificación y cobranza, así como de comprobación cuanto se trate del Impuesto al Valor Agregado. • 80% sobre el pago del Impuesto sobre la Renta y sus recargos, y 100% de las multas que realicen las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas. • 80% de lo recaudado por actos de visita domiciliaria o revisiones de escritorio. • 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por contribuyentes menores y los que se obtengan de la base anterior. • 100% de las multas y sanciones administrativas. 	En el caso de la recaudación por actos de administración, notificación y cobranza del Impuesto de la Renta, se incrementa el incentivo de un 35% a un 80%. Asimismo, se regula como incentivo un 35% de ingresos no coordinados, cuando éstos provengan con motivo del intercambio de información.

		<ul style="list-style-type: none"> • 100% de los gastos de ejecución. • 35% sobre lo recaudado por la Federación en impuestos federales no coordinados, recargos y multas derivados del intercambio de información. • 100% de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades, cuando se cubra el monto de los cheques, en caso contrario, el incentivo es del 50%. 	
05-01-1990	DÉCIMOPRIMERO	<ul style="list-style-type: none"> • 100% del Impuesto al Valor Agregado y sus accesorios, cobrado por actividades de fiscalización. • 100% de las multas y sanciones administrativas. • 98% de lo recaudado por las multas administrativas no fiscales. 	Con la entrada en vigor del Acuerdo, se limitaron las contribuciones objeto de administración y fiscalización, y en este último caso operaban respecto al Impuesto al Valor Agregado.
25-09-1991	SÉPTIMO, LITERAL F OCTAVO DÉCIMO BIS	<ul style="list-style-type: none"> • 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, recargos y multas, por las funciones operativas de administración de ese impuesto. • Una tercera parte del producto de la enajenación de vehículos de procedencia extranjera, con motivo de las facultades de verificación y secuestro de dichos vehículos. • Por control de obligaciones en materia del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Activo e Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección de un patrón, se contempló los siguientes incentivos: <ul style="list-style-type: none"> • 10.5% de los impuestos y recargos que se cobren. • 100% de las multas. • 100% de los honorarios por notificación. • 65% de los gastos de ejecución. 	Con la adición efectuada en 1991, se reguló lo relativo al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como el control de obligaciones de diversos impuestos, y lo relativo a la verificación y secuestro de los vehículos extranjeros.
16-06-1994	DECIMOPRIMERO BIS	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de las multas recaudadas por la fiscalización conjunta del uso de las máquinas registradoras. 	También se trató de una adición al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1990.

23-05-1997	DÉCIMOQUINTO	<ul style="list-style-type: none"> • 100% del Impuesto al Valor Agregado y sus accesorios, cuando provenga por actos de fiscalización. • 100% de las multas provenientes de requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al R.F.C. • 100% de las multas provenientes por incumplimiento del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Activo, y ese incumplimiento se haya reflejado en el dictamen fiscal. • 100% de las multas en materia del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Activo, provenientes de la no presentación del dictamen fiscal. • 75% del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo y sus correspondientes accesorios, excepto multas en cuyo caso corresponderá el 100%, cuando se recauden por acciones fiscalizadoras. • 100% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y sus accesorios (régimen simplificado) proveniente del ejercicio de facultades de comprobación. • 100% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y sus accesorios, por la realización de las funciones operativas de administración. • 100% del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y sus accesorios, por las funciones operativas de administración. • 98% de las multas administrativas no fiscales. • 100% de las multas recaudadas por la fiscalización del uso de las máquinas registradoras y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales • 100% de los vehículos embargos precautoriamente. • 95% del producto neto de la enajenación de vehículos. • 100% de las multas derivadas de la vehículos de procedencia extranjera. • Por el control de obligaciones fiscales: • 50% de los impuestos y recargos recaudados. • 100% de las multas. • 100% de los honorarios por la notificación. • 80% de los gastos de ejecución. 	<p>Con la entrada en vigor de este Acuerdo, se amplían nuevamente las facultades al Distrito Federal, agregando las que con anterioridad ya había realizando, así como otras que lleva a cabo el Distrito Federal por primera vez.</p> <p>Otro punto interesante a destacar, es que a partir de 1997 el Distrito Federal ya no realizó las funciones delegadas de forma conjunta con venía sucediendo en el pasado.</p>
------------	--------------	--	---

05-08-2003	DECIMAOCTAVA	<ul style="list-style-type: none"> • 100% del Impuesto al Valor Agregado e impuesto sustitutivo del crédito al salario y sus accesorios, cuando provenga por actos de fiscalización. • 100% de las multas provenientes de requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al R.F.C. • 100% de lo recaudado por concepto del Impuesto al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo y Sustitutivo del Crédito al Salario y sus correspondientes accesorios, cuando en el dictamen se hayan reflejado omisiones y hayan sido requeridas por el Distrito Federal. • 100% de las multas en materia del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo y Sustitutivo del Crédito al Salario, provenientes de la no presentación del dictamen fiscal. • 75% del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo y sus correspondientes accesorios, excepto multas en cuyo caso corresponderá el 100%, cuando se recauden por acciones fiscalizadoras. • 100% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y sus accesorios proveniente del ejercicio de facultades de comprobación. • 100% del Impuesto sobre la Renta (régimen intermedio y enajenación de bienes), su actualización, recargos, multas, gastos de ejecución y la indemnización por cheques devueltos. • 100% del Impuesto sobre la Renta (pequeños contribuyentes), su actualización, recargos, multas, gastos de ejecución y la indemnización por cheques devueltos. • 100% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y sus accesorios, por la realización de las funciones operativas de administración. • 100% del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y sus accesorios, por las funciones operativas de administración. • 98% de las multas administrativas no fiscales. • 100% de las multas recaudadas por la fiscalización del uso de las máquinas registradoras y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales 	<p>Con la firma del Convenio vigente, se incrementaron los incentivos para el caso de lo recaudado con motivo de los requerimientos de diferencias derivadas del dictamen, también en el caso de control de obligaciones se amplió el beneficio para el caso de los gastos de ejecución. Adicionalmente, al delegarse facultades en el caso de pequeños contribuyentes, régimen intermedio y enajenación de bienes, se contempló como incentivo el 100% de lo recaudo por concepto del Impuesto sobre la Renta correspondiente a esos rubros.</p>
------------	--------------	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> • 100% de los vehículos embargos precautoriamente. • 95% del producto neto de la enajenación de vehículos. • 100% de las multas derivadas de la vehículos de procedencia extranjera. • Por el control de obligaciones fiscales: <ul style="list-style-type: none"> • 50% de los impuestos y recargos recaudados. • 100% de las multas. • 100% de los honorarios por la notificación. • 100% de los gastos de ejecución. 	
--	--	---	--

Fuente: interpretación e integración de la Autora

Como podemos observar del análisis realizado sobre la evolución de los incentivos económicos, resultan importantes los avances obtenidos, mismos que se denotan en el incremento de los porcentajes que otorga la Federación al Distrito Federal, así respecto de las materias y atribuciones delegadas a éste.

Las facultades otorgadas al Distrito Federal, que en un principio sólo consideraron al Impuesto al Valor Agregado, originalmente se desarrollaban de forma conjunta con la Federación, situación que ha sido modificada de forma sustancial a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Colaboración Administrativa de 1997, ya que se otorga al Distrito Federal bajo un esquema de concurrencia mayores atribuciones respecto del mismo Impuesto al Valor Agregado, así como del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Resultan importantes los avances, particularmente por lo que hace a la delegación de facultades en materia del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a la administración de los pequeños e intermedios contribuyentes.

Se destaca que en los últimos años, los porcentajes por incentivos económicos que percibe el Distrito Federal, los administra al 100%. En esta tesitura, percibe 75% por los impuestos sobre la renta y al activo, 100% de las multas impuestas por el mismos; en los impuestos al valor agregado, sobre la renta y al activo, 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal y 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente; en el impuesto especial sobre producción y servicios; 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios; en el impuesto sobre automóviles nuevos; 100% de la recaudación que se obtenga en su territorio, incluyendo recargos y multas.

Asimismo, se incluye el incremento del 21% a 100% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y el 65% al 100%, tratándose de gastos de ejecución.

De lo expuesto, consideramos oportuno hacer la mención, y resaltar que la Federación tras esta evolución, en la que con la salvedad de apoyar la presencia fiscal con la delegación de mayores atribuciones al Distrito Federal en la función recaudadora de ingresos coordinados y sus accesorios, establece que estos serán recibidos en las instituciones de crédito o en las oficinas recaudadoras autorizadas por él mismo, se autoliquidarán y, en su caso reintegrará a la Tesorería de la Federación lo correspondiente, para que de esta manera, se incentive el esfuerzo recaudatorio con la obtención de recursos inmediatos, premisa que actualmente es difícil que se cumpla debido a las modificaciones que sufrió el Código Fiscal Federal en el año de 2002, como se analizará más adelante.

3.2 CONCEPTO DE INCENTIVO ECONÓMICO

De entre los diferentes conceptos de ingresos federales que corresponden al Distrito Federal, Entidades Federativas y sus Municipios, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentran los incentivos económicos por actos de administración de impuestos federales coordinados.

A efecto de abordar el concepto de incentivo económico, consideramos necesario hacer referencia al marco jurídico que regula la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

En este tenor, recordemos que para evitar la doble tributación permitida por el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados se coordinan con la Federación en materia de recaudación y administración de diversos tributos de carácter federal a cambio de una mayor participación en sus ingresos.

Ahora, conforme a lo señalado en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.

De lo anterior, podemos observar que tanto en la Ley de Coordinación Fiscal como en los diversos Acuerdos y Convenios que las Entidades han suscrito con la Federación, no se ha hecho o señalado una definición o concepto de lo que debe entenderse por "incentivo económico"; sin embargo, atendiendo lo previamente expresado al inicio del presente Capítulo respecto a la evolución de los incentivos, consideramos apropiado el concepto que sobre los referidos incentivos económicos aporta el Lic. Carlos García Lepe, al señalar que "es toda aquella percepción económica a que tienen derecho las Entidades Federativas o sus Municipios por la realización de determinadas funciones de administración

de impuestos federales coordinados y cuyo monto está directamente vinculado con las tareas desarrolladas y la recaudación efectivamente obtenida o pagada mediante compensación.⁷²”

En este orden de ideas, tenemos que el objetivo de distribuir potestades a las entidades federativas y municipios, es que la recaudación que se obtenga como incentivo económico fortalezca sus finanzas públicas.

Así, podemos mencionar como características de los incentivos económicos, las siguientes:

- Son generados por las actividades de administración fiscal federal que realizan el Distrito Federal, las Entidades Federativas, y los municipios, por lo que se constituyen en ingresos adicionales a las participaciones y aportaciones federales que ingresan a sus haciendas públicas.
- Su monto depende de la eficacia en las acciones fiscales que realizan el Distrito Federal, las Entidades o sus Municipios.
- Como regla general eran autoliquidables en los porcentajes definidos en el Convenio de Colaboración Administrativa y sus diferentes anexos, es decir, los pagos de las contribuciones federales coordinadas que derivan de las acciones de administración fiscal, al recibirse en las cajas recaudadoras de la Entidad Federativa ésta se los autoliquidada.
- El Distrito Federal, los Estados y sus Municipios perciben los incentivos económicos que deriven por los actos de administración fiscal, que son propiamente los pagos que realizan los contribuyentes en efectivo de forma total, en parcialidades, o por compensación de saldos a favor.

De lo expuesto, podemos concluir que los incentivos económicos, son ingresos que perciben tanto el Distrito Federal como las Entidades Federativas, por ejercer las facultades de administración que le delega la Federación en materia de impuestos federales que se precisan en el Convenio de Colaboración Administrativa celebrado.

⁷² García Lepe, Carlos. Incentivos Económicos por actos de administración, Revista Indetec, México, 2001, p.55

3.3 MECANISMOS PARA LA OPERACIÓN DE INCENTIVOS ECONÓMICOS DERIVADAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES COORDINADAS

Como observamos del desarrollo del apartado relativo a la evolución de los incentivos económicos, la Federación en coordinación con los Estados, han convenido diversos mecanismos para la operación de los incentivos económicos derivados del ejercicio de las facultades que han sido materia de coordinación. Sin embargo, para efectos del presente trabajo sólo abordaremos aquellos a través de los cuales el Distrito Federal por actos de fiscalización hace efectivos los incentivos económicos a que tiene derecho por llevar a cabo las funciones o atribuciones que la Federación le ha delegado con motivo de suscribir los Acuerdos y Convenios de Colaboración en materia de Administración de Ingresos Federales.

A este respecto, y como hemos referido anteriormente, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito por el Distrito Federal, establece que las cantidades que se generen como resultado de las acciones que realice en materia de fiscalización de impuestos federales en los que se haya coordinado, serán pagadas en las Instituciones de Crédito o en las oficinas recaudadoras que autorice el mismo.

En esta tesitura, podemos precisar que si bien es cierto que el citado Convenio no refiere expresamente los mecanismos que se tienen para que el Distrito Federal haga efectivos los incentivos que le corresponden, también lo es que dichos mecanismos son regulados por la Federación a través de la normatividad que emite, la cual el Distrito Federal está obligado a observar, de acuerdo a lo señalado en la Cláusula Vigésima Quinta del Convenio vigente, y de esa normatividad se desprende que existen y se denominan "pago de incentivos por excepción", aquellas cantidades que el Distrito Federal solicita a la Federación que le reembolse, ya que originalmente, al haberse efectuado el pago en Instituciones de Crédito el monto pagado por el contribuyente va a las arcas de la Federación, y "pago de incentivos por autoaplicación", son los que se reciben en las oficinas recaudadoras del Distrito Federal, en consecuencia, él mismo se queda con la parte que le corresponde y entera a la Federación lo correspondiente a ésta. Para mayor precisión a continuación se desarrollan dichos mecanismos.

3.3.1 PAGOS DE INCENTIVOS POR EXCEPCIÓN

Por lo que se refiere a este mecanismo, es de señalarse que en sus orígenes se otorgaba la calidad de incentivos por excepción, a aquellos ingresos coordinados y accesorios que corresponden a los Estados por las funciones de recaudación que por actos de fiscalización en impuestos federales coordinados realicen y

cuyo pago se hubiera realizado en alguna Institución Bancaria a nombre de la Tesorería de la Federación.

De ser el caso, el Distrito Federal o las Entidades Federativas, tenían que solicitar a la Federación a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el reintegro de ese incentivo económico a la Tesorería local de que se tratara, a través del procedimiento que se señala en el Manual de Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción derivados de la Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

Cabe hacer mención, que el procedimiento que se establece para dichos fines, resulta tardío e ineficiente, situación que en sus inicios no representaba para las entidades federativas un gran detrimento a sus haciendas públicas, en razón de que los pagos realizados por concepto de impuestos federales coordinados eran autoliquidables, es decir, la obtención de los mismos era inmediata.

En la actualidad, y como se detallará posteriormente en el presente trabajo de investigación, la situación que se presenta para el Distrito Federal y las Entidades Federativas es totalmente contraria, en virtud de lo que estableció el Código Fiscal en el año de 2002, respecto a la presentación de declaraciones por medios electrónicos, en razón de que el ingreso que se recaude, con excepción de las multas tiene que someterse al procedimiento de recuperación de incentivos económicos, repercutiendo negativamente a al Distrito Federal, en el contexto de que la obtención de los incentivos económicos ya no es inmediata.

3.3.2 PAGO DE INCENTIVOS POR AUTOAPLICACIÓN

El mecanismo denominado pago de incentivos por autoaplicación o autoliquidación, opera respecto de aquellos pagos que son enterados por los contribuyentes como resultado de actos de fiscalización en las propias oficinas recaudadoras de las tesorerías del Distrito Federal, las Entidades Federativas o, en su caso, de los Municipios, y que posteriormente son reportados a la Federación a través de la denominada Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que regula el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Distrito Federal, en su Sección IV.

Este mecanismo consiste básicamente en que la Entidad de que se trate, auto liquida los ingresos federales coordinados obtenidos con motivo del ejercicio de las facultades o atribuciones delegadas por la Federación, es decir, bajo este mecanismo las Entidades obtienen de forma inmediata los recursos que les corresponden en concepto de incentivos económicos.

En este orden de ideas, consideramos que la Federación no debe dejar de atender y cuidar en todo momento que sus funciones exclusivas relativas a planeación, programación, evaluación y normatividad se cumplan, sin afectar los intereses del Distrito Federal, de las Entidades, o municipios, máxime, si consideramos que los ingresos obtenidos por incentivos económicos derivados de la Colaboración Administrativa, son incluso superiores a los que se obtienen por impuestos locales, y que, en algunos casos, esos ingresos también han representado para algunas Entidades más del 100 por ciento del gasto que ejercen en obra pública.

Así también, la Federación está obligada a vigilar en todo momento el cumplimiento a lo acordado con las Entidades Federativas, es decir, que en todo momento se agilice la recuperación de los incentivos económicos, permitiendo con ello a las Entidades Federativas enfrentar con mayor seguridad sus presiones de gasto y satisfacer las necesidades de infraestructura social y económica.

3.4 INCENTIVOS ECONÓMICOS POR ACTOS DE FISCALIZACIÓN

Como ya hemos precisado en el Capítulo anterior, el Convenio de Colaboración Administrativa, es el instrumento jurídico en donde se precisan los términos en que se ejercerán las atribuciones que asumirán las autoridades fiscales estatales y municipales, precisándose también los alcances y limitaciones que se tendrán en el ejercicio de las facultades coordinadas, así como los incentivos que correspondan a las Entidades por el ejercicio de las facultades de coordinación.

Así también, se señalan las características y formas mediante las cuales las entidades federativas realizarán funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como del Distrito Federal, Entidades Federativas o sus municipios.

En este contexto, la Cláusula Octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con el Distrito Federal, señala que respecto del IVA, ISR, IA, IEPS, ISCAS, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos; así como en las oficinas de la autoridad competente.

Se ha mencionado que aún cuando las acciones de fiscalización que realizan tanto la Federación como el Distrito Federal, las Entidades Federativas y Municipios a los impuestos coordinados, no tienen propósitos recaudatorios de forma directa, ya que su objetivo principal es propiciar con dichas acciones el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, sí tiene efectos indirectos, ya que representan ingresos para los tres niveles de gobierno, al traducirse en incrementos en las participaciones federales, fortaleciendo de esta manera sus haciendas públicas, con disponibilidad de recursos para atender las necesidades de la población.

En este orden de ideas, y como lo precisamos en el Capítulo II, las facultades de fiscalización delegadas al Distrito Federal, mediante la firma del Convenio de Colaboración Administrativa, se traducen en el ejercicio de las facultades de comprobación, a través de diferentes métodos como puede ser la revisión de escritorio o también conocida como revisión de gabinete, la visita domiciliaria o la revisión de los dictámenes.

Los referidos métodos se ejercen para comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, Impuesto sobre la Renta de las personas que se ubican en el régimen intermedio, Impuesto sobre la Renta sobre los ingresos por la ganancia de la enajenación de terreno, construcciones o terrenos y construcciones, Impuesto sobre la Renta aplicable a los contribuyentes denominados "pequeños contribuyentes", Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos e Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

A continuación, se detallan los incentivos económicos que corresponden al Distrito Federal por el ejercicio de las facultades de comprobación respecto de cualquiera de las materias referidas en el párrafo anterior:

CONCEPTO	MÉTODO	INCENTIVO D.F.
Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sustitutivo del Crédito al Salario, y sus accesorios.	Revisión de Gabinete o Visita Domiciliaria.	100%
Impuesto al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo y Sustitutivo del Crédito al Salario y sus correspondientes accesorios.	Revisión de dictámenes fiscales.	100%
Multas en materia del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto al Activo y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.	Revisión de Gabinete o Visita Domiciliaria.	100%
Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, y sus correspondientes accesorios.	Revisión de Gabinete o Visita Domiciliaria.	75%
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y sus accesorios.	Revisión de Gabinete, Visita Domiciliaria o Revisión de dictámenes fiscales.	100%
Impuesto sobre la Renta, del régimen intermedio, así como el derivado por la enajenación de terreno, construcciones o construcciones y terreno.	Revisión de Gabinete, Visita Domiciliaria o Revisión de dictámenes fiscales.	100%
	Revisión de Gabinete, Visita	

Impuesto sobre la Renta "pequeños contribuyentes"	Domiciliaria o Revisión de dictámenes fiscales.	100%
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Revisión de Gabinete, Visita Domiciliaria o Revisión de dictámenes fiscales.	100%
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Revisión de Gabinete, Visita Domiciliaria o Revisión de dictámenes fiscales.	100%

Como podemos observar, la federación otorga el 100% de la recaudación lograda por la realización de las funciones de administración de los referidos impuestos coordinados, salvo en el caso del Impuesto Sobre la Renta que sólo corresponde un 75%. Esto realmente representa un avance significativo para el Distrito Federal en materia de incentivos económicos.

3.5. REGLAS DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS POR LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

Atendiendo el procedimiento de Recuperación de Incentivos Económicos por Excepción Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, podemos desprender como reglas de aplicación general, las siguientes:

- Para el pago de los incentivos económicos que conforme a la Cláusula Décimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, corresponden al Distrito Federal, se requiere acreditar que el acto de fiscalización que motivó el pago cuente con la autorización correspondiente del Comité de Programación de Impuestos Federales Coordinados, o bien, se haya hecho la precisión en el referido Comité en el caso de diferencias de impuestos.
- La aplicación del procedimiento opera sólo en el caso de contribuyentes cuyo pago se hubiera realizado en instituciones bancarias a través de medios electrónicos a favor de la Tesorería de la Federación.
- Los incentivos económicos se cubrirán al Distrito Federal cuando los créditos fiscales realmente se hayan pagado.
- En ningún caso corresponderán al Distrito Federal dos o más de los incentivos previamente referidos con relación con al mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.
- Si los créditos determinados por el Distrito Federal se cubren mediante compensación, se aplicará el incentivo correspondiente, siempre y cuando la compensación sea procedente en términos del Código Fiscal de la Federación.

- Los incentivos económicos a favor del Distrito Federal, sólo proceden en aquellos casos en que el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal.
- No procederá el pago de los incentivos económicos, cuando los contribuyentes hayan efectuado el pago el mismo día en que se notificó el acto de fiscalización.
- En todos los casos las Entidades Federativas deben requisitar los formatos para llevar a cabo el trámite para la recuperación de los incentivos económicos.
- Los Administradores Locales de Auditoría Fiscal y de Recaudación, validan los datos contenidos en los citados formatos, para lo cual verifican que éstos correspondan con la información que obra en los archivos o registros tanto de la Entidad de que se trate como de la propia Federación.
- Una vez validado el pago de incentivos económicos por parte de las Administraciones Locales de Auditoría y de Recaudación, el Distrito Federal cuenta con un plazo de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de recepción de los documentos validados por la última de las Administraciones citadas, para iniciar la recuperación de los incentivos económicos ante la Unidad de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas, de no iniciarse el trámite dentro del plazo señalado quedan sin efectos las validaciones previas y el Distrito Federal debe iniciar nuevamente el procedimiento.
- Las Administraciones Locales de Recaudación, son las responsables de verificar que los pagos hechos por los contribuyentes en Instituciones Bancarias a través de medios electrónicos a favor de la Tesorería de la Federación, se encuentren registrados en la cuenta única.
- Cualquier asunto que no se encuentre previsto en el Manual de Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que regula el trámite de recuperación de los mismos deberá ser planteado ante la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, la cual le dará el trámite que corresponda.

Las reglas previamente referidas en términos generales son las que está obligado el Distrito Federal a observar para iniciar el procedimiento de

recuperación de los incentivos económicos, y de cuya observancia se realiza una calificación previa sobre la procedencia de los mismos.

Se precisa calificación previa, debido a que la procedencia definitiva queda a decisión de la Federación, ya que no obstante que el Distrito Federal o cualquier otra entidad haya cumplido con cada una de las referidas reglas, la Federación de forma arbitraria puede definir requisitos adicionales a observar por la entidad de que se trate, perdiendo de vista en todo momento el acuerdo de voluntades existente entre la Federación y la entidades, debido a la firma del multicitado Convenio.

Lo anterior perjudica seriamente a las entidades, ya que en el mejor de los casos un trámite que estaba calculado para concluirse en máximo cuatro meses, se concluye generalmente fuera de ese plazo. Esto se debe principalmente a que la Federación modifica los requisitos para la recuperación de los incentivos aplicándolas a los casos respecto de los cuales está pendiente su recuperación por requisitos que en su momento no estaban previstos, perjudicando seriamente los incentivos económicos respecto de los cuales las entidades ya tienen derecho.

3.5.1. APROBACIÓN DE LOS ACTOS DE FISCALIZACIÓN EN EL COMITÉ DE PROGRAMACIÓN DE IMPUESTOS FEDERALES.

Como señalamos en el apartado anterior, el acto por medio del cual el Distrito Federal inicia sus facultades de comprobación debe ser sometido a la autorización del Comité de Programación de Impuestos Federales, por lo que resulta trascendente precisar las generalidades de ese Comité.

Con el propósito de fortalecer las facultades que la Federación delega a las Entidades Federativas, se crea el Comité de Programación de Impuestos Federales Coordinados, en el cual se analiza y resuelve la procedencia o improcedencia del ejercicio de facultades para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales de contribuyentes de la circunscripción territorial de la entidad de que se trate, conforme a las facultades que la legislación tributaria le confiere a las autoridades fiscales federales. Asimismo, ese Comité ha constituido un foro en el que las autoridades de la Secretaría y de las Entidades Federativas, plantean acciones, deliberan y deciden las mejores opciones de fiscalización.

Asimismo, y a efecto de que las Entidades Federativas cuenten con un instrumento normativo que regule la operación de los Comités de Programación, la Administración Central de Planeación de la Fiscalización Nacional, emitió el

Manual de Operación para los Comités de Programación, en el cual se describen las funciones de los integrantes, así como las políticas de ejecución.

En este orden de ideas, los Comités de Programación, tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Asentar en la Cédula para el Comité de Programación, la autorización correspondiente a las propuestas presentadas por las Entidades Federativas.
- Autorizar las propuestas de visitas domiciliarias o revisiones de gabinete derivadas del dictamen fiscal con apego a lo dispuesto en el Art. 52-A del Código Fiscal de la Federación.
- Autorizar las revisiones que se presenten como improcedentes o "Dejar sin Efecto" y, en su caso, la reexpedición de la orden.
- Aprobar y autorizar las propuestas para la programación de actos de fiscalización, tanto las enviadas por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal como las generadas por las Entidades Federativas, y precisar esa aprobación y autorización en las Actas que al efecto se levanten.
- Cuando exista una revisión iniciada por parte de la Entidad Federativa o de la Federación, corresponderá a esta autoridad continuar con dicha revisión y someter para autorización del Comité de Programación la emisión de una nueva orden, a fin de adicionar las contribuciones y ejercicios por los que otra autoridad pretendía iniciar otro acto.
- Si la Entidad Federativa o Federación tienen antecedentes sobre un contribuyente que ya esté siendo revisado por la otra autoridad, deberá trasladarle esos antecedentes con el propósito de que complementen el acto de fiscalización.
- Las revisiones improcedentes se deben presentar ante el Comité de Programación debidamente motivadas, para que, en su caso, se autorice "Dejar sin Efectos" y la reexpedición de la orden de revisión correspondiente. La motivación que origine "Dejar sin Efectos" quedará asentada en el Acta; así como el método y tipo del nuevo acto de fiscalización.
- La autorización de "Dejar sin Efectos" debe solicitarse al Comité de Programación en la reunión que celebre inmediatamente después de que se conozca el motivo de improcedencia del acto.
- Las Entidades Federativas reciben los Dictámenes de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal de acuerdo con lo establecido en las Reglas para la

Distribución de los Dictámenes del ejercicio fiscal que corresponda.

- En el caso de las Diferencias de Impuestos éstas no deben ser aprobadas ni autorizadas por el Comité de Programación, únicamente se deben precisar en las actas las que hubieran requerido en el mes una por una.
- Las visitas domiciliarias o revisiones de gabinete derivadas del dictamen, deben ser autorizadas por el Comité de Programación.
- Las Entidades Federativas podrán presentar las propuestas de carta invitación para aprobación y autorización en el Comité de Programación, en los casos en que las omisiones de contribuciones sean de 5 hasta 70 salarios mínimos generales del Distrito Federal elevados al mes.
- Las propuestas de visitas domiciliarias o revisiones de gabinete que presenten las Entidades Federativas, podrán cambiar a carta invitación cuando el importe estimado sea de 5 hasta 70 salarios mínimos generales del Distrito Federal elevados al mes, previo análisis, aprobación y autorización del Comité de Programación respectivamente.
- Las Entidades Federativas deben presentar propuestas de visitas domiciliarias o revisiones de gabinete para aprobación y autorización del Comité de Programación, que deriven de cartas invitación no atendidas por el contribuyente.
- Las Entidades Federativas deben proporcionar en cada sesión de los Comités de Programación, la información respecto del avance de cada uno de los actos de fiscalización que hayan autorizado conteniendo R.F.C., CURP, tipo y método de revisión y ejercicio fiscal o periodo; así como la fecha de expedición y nuevas órdenes de revisión fecha de inicio, avances y resultados.
- Las propuestas que se presenten al Comité de Programación deben ser debidamente identificadas, utilizando para facilitar su control el ID que asigna el Sistema Único de Información para Entidades Federativas Integral.
- Una vez autorizada la propuesta en el Comité, debe emitirse la orden o el oficio correspondiente en un tiempo que no exceda de 3 días hábiles siguientes a la celebración del comité.
- Una vez emitida la orden, ésta debe iniciarse en un plazo que no excederá de 5 días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción.
- Para el seguimiento y control de las revisiones, el Distrito Federal no podrá iniciar ningún acto de fiscalización que no haya sido autorizado por el Comité

de Programación, y aparezca expresamente en el Acta que al efecto se levante, debiendo presentar al Comité un informe mensual del avance de los actos de fiscalización realizados. Este informe debe contener: Registro Federal de Contribuyentes, tipo de revisión, fecha de inicio o terminación, según sea el caso, monto recaudado.

- Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal deben informar a la Administración Central de Planeación de la Fiscalización Nacional de cualquier irregularidad que se detecte en el proceso de seguimiento, control y transparencia de los actos de fiscalización que se presenten dentro del proceso de revisión de impuestos federales.

En este tenor, es importante precisar que las propuestas de fiscalización que el Distrito Federal presenta ante el Comité de Programación deben cumplir con los requisitos de certeza, oportunidad y actualización suficientes para lograr que las acciones fiscalizadoras cuenten con el debido soporte y dirección hacia los contribuyentes incumplidos o irregulares, y en el caso del Distrito Federal, es la Dirección de Programación y Control de Auditorías de la Subtesorería de Fiscalización adscrita a la Tesorería del Distrito Federal, la responsable de analizar previamente la viabilidad de las propuestas.

Finalmente, y ya referidas las funciones del multicitado Comité de Programación de Impuestos Federales, se puede observar la relevancia que el mismo tiene, en virtud, de ser éste el que define a quien; bajo que método de revisión, así como el ejercicio fiscal sujeto a verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales. También resulta importante destacar que si el Distrito Federal decidiera, por cuenta propia, iniciar facultades de comprobación, no tendrá derecho al incentivo económico que corresponda por los pagos realizados por el contribuyente que haya sido sujeto a revisión, por lo que es requisito *sine qua non* contar con dicha anuencia para iniciar el acto de fiscalización y, en su caso, el Procedimiento de Recuperación de Pagos por Excepción Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

3.6. PROCEDIMIENTO DE RECUPERACION DE PAGOS POR EXCEPCIÓN

El procedimiento de recuperación de pagos por excepción, al que nos referiremos a continuación, se encuentra regulado en el Manual de Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente desde el 15 de mayo de 2002.

El referido Manual, se emite con el propósito de agilizar el pago de los incentivos económicos por excepción, que como ya mencionamos son aquellos efectuados por los contribuyentes a través de medios electrónicos a favor de la Tesorería de la Federación y que realmente corresponden a las Entidades Federativas, o bien, al Distrito Federal, por el ejercicio de las facultades delegadas en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

El marco jurídico que da sustento al mencionado Manual es la Ley de Coordinación Fiscal; Ley del Servicio de Administración Tributaria; Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal; Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en Materia Fiscal Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Como se puede observar el Manual a que se hace referencia, se sustenta en el Punto Decimoquinto del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en Materia Fiscal Federal; sin embargo, la disposición vigente que regula los incentivos económicos a que tiene derecho el Distrito Federal es la Cláusula Decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito por el Distrito Federal en el año 2003, en consecuencia, será esta cláusula a la que se hará referencia en este trabajo para referirnos a los incentivos económicos que se otorgan al Distrito Federal.

Hecha la aclaración anterior, precisaremos que el citado Manual es de observancia obligatoria para las Entidades Federativas; el Distrito Federal; las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, así como para la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

A continuación, se enlistan las normas y políticas generales que establece el Manual en cuestión para la recuperación de los incentivos por excepción que deriven de actos de fiscalización por concepto de diferencias de impuestos derivadas de los dictámenes de estados financieros; visitas domiciliarias; revisiones de gabinete, así como para los casos en que el Distrito Federal, conforme a lo señalado en el artículo 44 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, auxilie a otras entidades federativas para continuar el acto de fiscalización de que se trate iniciado por aquellas.

- Los incentivos económicos que establece la Cláusula Decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, proceden en el caso de contribuyentes que pagaron en instituciones

bancarias a favor de la Tesorería de la Federación, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas en el citado Convenio, en la normatividad emitida por las Administraciones Generales correspondientes del Servicio de Administración Tributaria y en las normas y políticas establecidas en el citado Manual.

- El referido Manual de Procedimientos, las políticas, los formatos y sus respectivos instructivos, es actualizado y dado a conocer, cuando existan modificaciones en las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación, reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Convenio y en el Acuerdo de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con la finalidad de evitar contradicciones.
- Las Entidades Federativas deben entregar cada mes, una solicitud de verificación y validación de datos a la Administración Local de Auditoría Fiscal y/o Recaudación según corresponda, por actos de Fiscalización Concurrente, anexando al formato correspondiente, la documentación soporte mencionada y requerida en el Manual.
- Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, son las responsables de verificar y validar los datos contenidos en los formatos INC-1, INC-2, en un plazo que no excederá de 25 días hábiles para cada Administración.

En relación al punto anterior la Administración Local de Recaudación de que se trate, tiene un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de validación enviada por la Entidad Federativa, a fin de comunicar las observaciones detectadas en la documentación enviada.

- Las Administraciones Locales Jurídicas, del Servicio de Administración Tributaria, participan en aquellos casos en que se solicite expresamente algún tipo de apoyo o coordinación relacionada con la operación de este Manual.
- Es responsabilidad de las Entidades Federativas el llenado de los requisitos solicitados en los formatos INC.1, INC.2 y su hoja de trabajo. Por su parte, los Administradores Locales de Auditoría Fiscal y de Recaudación, deben validar los datos contenidos en dichos formatos y, en su caso, deben verificar que éstos corresponden con la información que obra en sus archivos o registros.

Cuando de la verificación de los documentos se determine su

improcedencia por razones de origen del acto, la Administración Local que lo identifique debe registrar al reverso del formato la observación.

En este caso, revisada la totalidad de los documentos, la Entidad Federativa debe reponer el formato anexando el documento motivo de las observaciones.

- Las Entidades Federativas deben agrupar en los formatos los métodos, tipos de revisión fiscal de acuerdo al orden establecido en cada uno de los programas Entidad Federativa-Federación.
- Sólo la firma autógrafa de los titulares de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Recaudación, así como del titular de la Hacienda Pública de la Entidad o, en su caso, por el funcionario que éste autorice, será válida en los formatos para la solicitud del pago de incentivos.
- El Administrador Local de Recaudación, en el caso de actos de fiscalización concurrente no podrá realizar la validación del formato INC-2, si el INC-1 no cuenta con el sello, el nombre y firma autógrafa del Administrador Local de Auditoría Fiscal, así como la fecha de verificación y validación de los datos contenidos en el mismo.
- La solicitud de pago de incentivos de las Entidades Federativas a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, no deberá exceder de los 30 días hábiles a partir del día siguiente de la fecha de recepción de los documentos validados por el Administrador Local de Recaudación, toda vez que de no ser recibida en ese plazo, quedarán sin efecto las validaciones correspondientes y la entidad iniciará nuevamente el procedimiento.
- Las Administraciones Locales de Recaudación, son las responsables de verificar que los pagos hechos por los contribuyentes en instituciones bancarias a favor de la Tesorería de la Federación, se encuentren registrados en Cuenta Única.
- Las cantidades que resulten de aplicar los porcentajes que le corresponden a la Federación de acuerdo a la Cláusula Decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito por el Distrito Federal, se tendrán que considerar como enterados a la Tesorería de la Federación.
- La solicitud de pago de incentivos que se haga a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, debe incluir un disquete o dispositivo magnético que contenga la información de los formatos INC-1,

INC-2 por separado incluyendo la hoja de trabajo del formato INC-2 en la que se calculará el incentivo, así como la documentación soporte. Los dispositivos deben cumplir con los requisitos y especificaciones que sobre el particular se mencionen en el presente manual.

- Las Unidades Administrativas que participan en la validación de los formatos INC-1, INC-2, deben observar la fecha de inicio de facultades o, en su caso, de la notificación del requerimiento.

En este contexto, se puede apreciar que en términos generales el trámite para la recuperación de los incentivos económicos si bien no es tan expedito como se requeriría, conforme a lo señalado por el Manual, los plazos resultan breves; sin embargo, lo que realmente complica y hace tortuosa la recuperación de los incentivos económicos ante las autoridades fiscales federales previamente referidas, son los criterios que cada Administración aplica en lo individual.

3.6.1. AUTORIDADES ANTE LAS QUE SE REALIZA EL TRÁMITE DE RECUPERACIÓN DE INCENTIVOS ECONÓMICOS

A efecto de instrumentar el Manual de Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, requirió de la colaboración de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18 y 27, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y 13, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a continuación se transcriben, validen los actos de fiscalización concurrente y el registro en Cuenta Única de los pagos enterados a la Federación.

• Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

Artículo 18.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XIV, XVI, XVIII y XXV del artículo 9 de este Reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX, XXXI, XXXIII y XXXVII del artículo 16 de este Reglamento.

III.- Informar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en el ejercicio de la facultad a que se refiere la fracción XIV del artículo 16 de este Reglamento, de las irregularidades cometidas por contadores públicos registrados al formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las

declaraciones de los contribuyentes, o de dictámenes relativos a operaciones de enajenación de acciones, o de cualquier otro tipo de dictamen o declaratoria que tenga repercusión para efectos fiscales, de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones y que ameriten exhortar o amonestar al contador público, o bien, suspender o cancelar su registro por no cumplir con las disposiciones fiscales; proponer a dicha Administración General el exhorto o la amonestación al contador público registrado o la suspensión o cancelación del registro correspondiente, en los casos en que proceda, por no cumplir con las disposiciones fiscales.

IV.- Informar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, que estén o pudieran estar relacionados con el financiamiento para la comisión de los actos de terrorismo o con operaciones con recursos de procedencia ilícita, a que se refiere el Código Penal Federal, sujeto a lo previsto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 27.- Compete a las Administraciones Locales de Recaudación, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XIV, XV, XVII, XVIII y XXV del artículo 9 de este Reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones II, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XLII, XLIII, XLV, XLVII, XLIX y LVII del artículo 25 de este Reglamento.

III.- Dejar sin efectos sus propias resoluciones, cuando se hayan emitido en contravención a las disposiciones fiscales, siempre que la resolución no se encuentre firme por haberse interpuesto algún medio de defensa.

Respecto de las entidades y sujetos señalados en el apartado B del artículo 19 de este Reglamento, las Administraciones Locales de Recaudación o sus Subadministraciones serán competentes para ejercer las facultades a que se refiere este artículo, salvo las previstas en las fracciones XXIV, XXXII, XXXIV y XXXV del artículo 25 de este Reglamento, sin perjuicio de las facultades a que se refieren los artículos 19, 20 y 21 del presente ordenamiento.

Las Administraciones Locales de Recaudación estarán a cargo de un Administrador Local, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Subadministradores de Devoluciones y Compensaciones; de Declaraciones y Contabilidad; de Registro y Control; de Control de Créditos; de Cobro Coactivo; de Declaraciones; Jefes de Departamento, Notificadores, Ejecutores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

• Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Artículo 13.- Compete a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas:

I. Ser el enlace entre las Entidades Federativas y Municipios y la Secretaría, en las materias de la competencia de esta última, salvo en materia de programación y presupuesto;

II. Asistir a las unidades administrativas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria en las materias de su competencia;

III. Proponer, para aprobación superior, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios en materia de ingreso, gasto y deuda, previa opinión de las unidades administrativas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria;

IV. Elaborar, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, los proyectos de convenios, acuerdos y demás disposiciones legales relativos a la coordinación con las Entidades Federativas y Municipios;

- V. Participar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia y promoción del cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas del ámbito tributario de la Ley de Coordinación Fiscal, de los convenios y acuerdos, así como sus anexos, declaratorias y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- VI. Calcular, distribuir y liquidar, las cantidades que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios, por concepto de participaciones en ingresos federales derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal;
- VII. Liquidar los incentivos que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios, derivados de la Ley de Coordinación Fiscal;
- VIII. Realizar, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, el diseño de los sistemas para un eficiente movimiento de los fondos relativos a las participaciones, incentivos y aportaciones federales derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y de otros ordenamientos fiscales federales aplicables;
- IX. Asesorar a las Entidades Federativas y Municipios cuando lo soliciten, en el establecimiento de los sistemas de administración impositiva;
- X. Llevar a cabo, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, la promoción de la colaboración y la concertación con las autoridades de las Entidades Federativas en los asuntos relativos a la coordinación en materia de ingreso, gasto y deuda, así como estimular la colaboración administrativa entre las citadas Entidades Federativas para la modernización de sus sistemas fiscales;
- XI. Coadyuvar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, en la resolución de los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de coordinación con Entidades Federativas y Municipios atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma;
- XII. Se deroga.
- XIII. Coadyuvar en la elaboración de políticas, normas y lineamientos para la coordinación de los ramos generales presupuestarios que asignen recursos para las Entidades Federativas y Municipios;
- XIV. Coadyuvar en la promoción de la transparencia de la información en materia de ingreso, gasto y deuda de las Entidades Federativas;
- XV. Establecer en coordinación con la Unidad de Crédito Público, las políticas relativas al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de conformidad con la legislación aplicable; llevar dicho Registro y elaborar y difundir la información estadística en materia de deuda pública de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de los Municipios, así como proporcionar dicha información a las unidades administrativas que la requieran;
- XVI. Coadyuvar con la Unidad de Crédito Público en el diseño de las directrices para el acceso de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios a los mercados internos de dinero y capitales;
- XVII. Elaborar los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos relativos a las materias de coordinación, inclusive en materia fiscal con Entidades Federativas y Municipios;
- XVIII. Representar al Titular de la Secretaría en asuntos de coordinación con Entidades Federativas y Municipios, en materia de ingreso, gasto y deuda, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma;
- XIX. Ser el enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como participar en la evaluación de la gestión del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y

XX. Ejercer las facultades a que se refieren las fracciones de la XIII a la XIX del artículo 7o. de este Reglamento.

Por lo que una vez precisadas las atribuciones de las autoridades fiscales federales que intervienen para la validación de la recuperación de los incentivos económicos, se precisa la intervención que tienen cada una de ellas en el Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

3.6.1.1. ADMINISTRACIONES LOCALES DE AUDITORIA FISCAL

A efecto de iniciar con el procedimiento de recuperación de pagos de incentivos por excepción derivados de la colaboración administrativa, el Distrito Federal solicita a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la zona que corresponda conforme al domicilio del contribuyente que estuvo sujeto a revisión (Norte, Sur, Oriente o Centro), la verificación y validación de los datos contenidos en el formato INC-1, anexando al formato de solicitud, la siguiente documentación en fotocopia legible:

- Minuta del acta de la reunión del Comité de Programación de Impuestos Federales que corresponda, en la cual específicamente contenga los actos que reclama la Entidad Federativa.
- Orden de auditoría o, en su caso, oficio de requerimiento y su notificación.
- Volante de diferencias de impuestos, únicamente tratándose de ejercicios 1996 - 1998.

Recibido el formato INC-1 y la documentación soporte, la Administración Local de Auditoría Fiscal, procede a:

Verificar que los datos contenidos en el formato INC-1, sean correctos de conformidad a la normatividad vigente y con la documentación soporte que le presente la Entidad Federativa.

Una vez verificados y validados los datos contenidos en el formato INC-1; la Administración Local de Auditoría Fiscal, debe remitirlo mediante oficio al Titular de la Hacienda Pública de la Entidad, y debe conservar copia del Formato INC-1, para cualquier aclaración.

Para una mayor ilustración a continuación se presenta el Formato INC-1, así como el instructivo para su llenado.

FORMATO INC-1

RELACIÓN DE ACTOS DE FISCALIZACIÓN CONCURRENTE
QUE VALIDA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE AUDITORÍA FISCAL
INC-1

ENTIDAD: _____ 1 _____
ALAF: _____ 2 _____ PERIODO: _____ 3 _____
FOLIO No. _____ 4 _____

R.F.C.	NOMBRE DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL DEL CONTRIBUYENTE	VALIDACION DEL ORIGEN DEL ACTO.				
		FECHA DEL COMITÉ DE PROGRAMACIÓN	TIPO DE REVISIÓN	NÚMERO DE ORDEN	EJERCICIO O PERIODO AUTORIZADO	FECHA DE INICIO DE FACULTADES
5	6	7	8	9	10	11

NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DE LA
HACIENDA PÚBLICA DE LA ENTIDAD

_____ 12 _____

NOMBRE Y FIRMA DEL ADMINISTRACIÓN
LOCAL DE AUDITORÍA FISCAL Y SELLO

_____ 13 _____

FECHA DE SOLICITUD: _____ 14 _____

FECHA DE VALIDACIÓN _____ 15 _____

INSTRUCTIVO

- 1.- Anotar el Nombre de la Entidad Federativa que requisita los datos del formato.
- 2.- Anotar el Nombre de la Administración Local de Auditoría Fiscal que verifica y valida el formato.
- 3.- Mes por el que se solicita la validación de los datos contenidos en este formato.
- 4.- Asentar el numeral que le asigne la Entidad Federativa a cada solicitud de validación de los datos en orden consecutivo.
- 5.- Anotar el Registro Federal de Contribuyentes incluyendo la homoclave de la persona física o moral a quien se le haya practicado el acto de fiscalización.
- 6.- Asentar el Nombre, Denominación o Razón Social del Contribuyente.
- 7.- Comité de Programación.- Anotar la fecha de la Reunión del Comité de Programación en que se autorizó el acto de fiscalización.
- 8.- Anotar el tipo de revisión que se autorizó en la reunión del comité (visitas domiciliarias, revisiones de gabinete, dictámenes y cartas invitación).
- 9.- Anotar el número de la orden de Auditoría o revisión que le corresponda.
- 10.- Ejercicio o Período Revisado.
- 11.- Anotar la fecha de inicio de facultades.

-
-
- 12 y 13.- El titular de la Hacienda Pública de la Entidad Federativa, o en su caso el funcionario que éste autorice, deberá anotar su nombre completo y estampará su firma autógrafa así como el sello. Por su parte el Administrador Local de Auditoría Fiscal plasmará su nombre completo, y estampará su firma autógrafa así como el sello.
- 14.- Asentar la fecha en que el formato fue presentado ante la Administración Local de Auditoría Fiscal para su validación.
- 15.- El Administrador Local de Auditoría Fiscal deberá anotar la fecha en que fueron validados los datos contenidos en el Formato conforme a su competencia.

NOTAS:

La Entidad Federativa, deberá presentar la documentación soporte, en el mismo orden que se observe en el formato.

El Administrador Local de Auditoría Fiscal deberá conservar fotocopia del formato que contiene los datos que ha verificado y validado, para cualquier aclaración.”

Como podemos apreciar de lo anteriormente expuesto, la Administración Local de Auditoría Fiscal, se encarga de verificar que los datos presentados por el Distrito Federal, correspondan con aquellos que fueron aprobados en el Comité de Programación de Impuestos Federales, es decir, que los contribuyentes a los cuales éste auditó, hayan sido previamente autorizados en el órgano colegiado antes citado.

3.6.1.2. ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN

Cuando ya se cuenta con el Formato INC-1 validado por la Administración Local de Auditoría Fiscal, el Distrito Federal debe presentarlo ante la Administración Local de Recaudación que corresponda, a efecto de solicitar la validación de la información que se registre en el formato INC-2 y su hoja de trabajo, al cual se anexa la siguiente documentación en fotocopia legible:

- Declaración de pago, misma que debe contener cadena y sello digital.
- Volante de diferencias de impuestos, únicamente tratándose de ejercicios 1996 -1998.

Recibido el formato INC-1 e INC-2 con su hoja de trabajo y la documentación soporte, la Administración Local de Recaudación procede a:

Verificar que los datos contenidos en las columnas del formato INC-2 y de su hoja de trabajo, estén correctos de conformidad con la documentación que le presentó el Distrito Federal.

Verificar que la información cumpla con los requisitos establecidos en los lineamientos, la normatividad, el Convenio o Acuerdo de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus modificaciones.

Comprobar que el desglose se realizó con base en las diferencias adicionales que resultaron de las cantidades determinadas por el Contador Público Registrado (volante de diferencias, tratándose únicamente de ejercicios 1996-1998) contra las manifestadas en la liquidación o autocorrección (declaración).

Verificar que los pagos hechos por los contribuyentes a través de medios electrónicos, a favor de la Tesorería de la Federación se encuentran registrados en Cuenta Única.

Verificar que el desglose del incentivo corresponda a lo establecido en la Cláusula Decimoctava del Acuerdo de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a efecto de compararlo con el manifestado por la Entidad Federativa.

Verificar que los pagos derivados de Cartas Invitación no excedan el importe equivalente a 70 salarios mínimos generales del Distrito Federal, vigentes al momento de su notificación, elevados al mes.

Una vez validados los formatos INC-1 e INC-2 y su hoja de trabajo, la Administración Local de Recaudación debe remitirlos mediante oficio al Titular de la Hacienda Pública de la Entidad, y conservar copia de los formatos para cualquier aclaración, y que por su importancia incorporamos en la presente investigación, así como el instructivo del mismo.

FORMATO INC-2

RELACIÓN DE ACTOS DE FISCALIZACIÓN CONCURRENTE
QUE VALIDA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RECAUDACIÓN
INC-2

ENTIDAD: 1
ALR: 2

PERIODO: 3
FOLIO No. 4

VALIDACIÓN DEL ORIGEN DEL ACTO					DESGLOSE					
R.F.C.	EJERCICIO O PERÍODO DE LA DECLARACIÓN	NÚMERO DE CRÉDITO	PARCIALIDAD NÚMERO	FECHA DE PAGO	TIPO DE IMPUESTO O MULTAS	IMPUESTO	ACTUALIZACIÓN	RECARGOS	MULTAS	TOTAL
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

TOTAL

NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DE LA
HACIENDA PÚBLICA DE LA ENTIDAD

NOMBRE Y FIRMA DEL ADMINISTRADOR LOCAL
DE RECAUDACIÓN Y SELLO

16

17

FECHA DE VALIDACION 18

INSTRUCTIVO. INC-2

- 1.- Anotar el Nombre de la Entidad Federativa que requisita los datos del formato.
- 2.- Anotar el Nombre de la Administración Local de Recaudación que valida el formato.
- 3.- Anotar el mes por el que se solicita la validación de los datos contenidos en este formato.
- 4.- Asentar el numeral que le asigne la Entidad Federativa a cada solicitud de validación de los datos en orden consecutivo.
- 5.- Anotar el Registro Federal de Contribuyentes incluyendo la homoclave de la persona física o moral a quien se le haya practicado el acto de fiscalización.
- 6.- Anotar el ejercicio o período de la declaración.
- 7.- Asentar el número de crédito asignado por la Autoridad para su control y seguimiento.
- 8.- Anotar el número de parcialidad que se paga y el total de las que fueron autorizadas, por ejemplo 1/20.
- 9.- Deberá anotar la fecha consignada por el Banco en el Formato de Pago.
- 10.- Se deberá identificar el impuesto coordinado I.V.A., I.A., I.S.R. e I.E.P.S.
- 11, 12, 13, y 14.- Se deberá anotar el monto total de conformidad con la Cláusula Decimoctava del

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Cuando la Entidad Federativa determine diferencias adicionales, a las determinadas por el Contador Público Registrado, aquellas serán la base para el cálculo del monto del incentivo correspondiente.

16. Y 17.- El titular de la Hacienda Pública de la Entidad Federativa, o en su caso el funcionario que éste autorice, deberá anotar su nombre completo y estampará su firma autógrafa así como el sello. Por su parte el Administrador Local de Recaudación plasmará su nombre completo, y estampará su firma autógrafa así como el sello.

18.- El Administrador Local de Recaudación deberá anotar la fecha en que fueron validados los datos contenidos en el formato conforme a su competencia.

NOTAS: La Entidad Federativa, deberá presentar la documentación soporte, en el mismo orden que se observe en el formato.

El Administrador Local de Recaudación deberá conservar fotocopia del formato que contiene los datos que ha verificado y validado, así como de la hoja de trabajo para cualquier aclaración.”

Adicional a lo expuesto, se precisa que a través de la Hoja de Trabajo del Formato INC-2, el Distrito Federal señala el total del impuesto pagado, así como la cantidad que le corresponda recibir, conforme a lo que establece la Cláusula Decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y para ilustración a continuación se transcribe el formato como su instructivo de llenado.

HOJA DE TRABAJO DEL FORMATO INC-2

HOJA DE TRABAJO POR ACTOS
DE FISCALIZACIÓN CONCURRENTE QUE VALIDA
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RECAUDACIÓN
FOLIO DE INC2: 1

ENTIDAD: 2
ALAF: 3
ALR: 4

R.F.C.	TIPO	I.S.R.		I.V.A.		ACTIVO		I.E.P.S.		MULTA		TOTAL	
		PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO
5	PRINCIPAL ACTUALIZACIÓN RECARGOS 6 MULTA GTS. DE EJECUCIÓN TOTAL	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18

R.F.C.	TIPO	I.S.R.		I.V.A.		ACTIVO		I.E.P.S.		MULTA		TOTAL	
		PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO
	PRINCIPAL ACTUALIZACIÓN RECARGOS MULTA GTS. DE EJECUCIÓN TOTAL											0	0

R.F.C.	TIPO	I.S.R.		I.V.A.		ACTIVO		I.E.P.S.		MULTA		TOTAL	
		PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO	PAGADO	INCENTIVO
	PRINCIPAL ACTUALIZACIÓN RECARGOS MULTA GTS. DE EJECUCIÓN TOTAL											0	0

NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DE LA HACIENDA
PÚBLICA DE LA ENTIDAD

_____ 19 _____

NOMBRE Y FIRMA DEL ADMINISTRADOR LOCAL DE
RECAUDACIÓN Y SELLO

_____ 20 _____

FECHA DE SOLICITUD _____

FECHA DE VALIDACIÓN _____

INSTRUCTIVO

- 1.- Asentar el numeral que le asigne la Entidad Federativa a cada solicitud de validación de los datos en orden consecutivo.
- 2.- Anotar el Nombre de la Entidad Federativa que requisita los datos del formato.
- 3.- Anotar el Nombre de la Administración Local de Auditoría Fiscal que verifica y valida el formato.
- 4.- Anotar el Nombre de la Administración Local de Recaudación que valida el formato.
- 5.- Anotar el Registro Federal de Contribuyentes incluyendo la homoclave de la persona física o moral a quien se le haya practicado el acto de fiscalización.
- 6.- Identificar según corresponda (principal, actualización, recargos, multa, gastos de ejecución).
- 7, 9, 11, 13, y 15.- Se anotará el total de la cantidad determinada en la declaración, misma que será la efectivamente pagada respecto del Impuesto que se trate.
- 8, 10, 12, 14, Y 16.- Se asentarán a detalle la cantidad de que se trate, de conformidad con la Cláusula Decimoctava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, tomando en consideración la fecha de notificación del inicio de las facultades.
- 17.- Asentar el monto de la suma de los conceptos detallados en las columnas 7-15.
- 18.- Asentar el monto de la suma de los conceptos detallados en las columnas. 8-16.
- 19.- El Titular de la Hacienda Pública de la Entidad o, en su caso, el funcionario que éste autorice, deberá anotar su nombre completo y firma en este espacio.
- 20.- El Administrador Local de Recaudación, deberán anotar su nombre completo y estampar su firma autógrafa y el sello.”

El procedimiento expuesto previamente y que se realiza ante las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Recaudación, sólo opera respecto de los incentivos económicos que procedan con motivo del pago efectuado por el contribuyente en instituciones bancarias; sin embargo, existe otro caso en el que también procede la recuperación de incentivos a través del procedimiento expuesto, con la diferencia que éste se inicia ante la Administración Local de Recaudación, es por esa razón que lo tratamos en este punto.

El caso a que nos referimos en el párrafo anterior, es el relativo a la compensación de pagos que realizan los contribuyentes, así tenemos que derivado de los actos de fiscalización que las Entidades Federativas realizan, los

contribuyentes presentan declaraciones en las que el impuesto a cargo lo compensan con saldos a favor, dando lugar a que el incentivo que le corresponda al Distrito Federal por la compensación efectuada por el contribuyente, por la misma naturaleza de ésta, no pueda ser autoliquidado, situación por la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los lineamientos para que el Distrito Federal al igual que las Entidades Federativas soliciten las validaciones correspondientes ante las Administraciones Locales de Recaudación.

En este tenor, para solicitar la validación de incentivos por actos de fiscalización, que se ubiquen en el supuesto descrito, el Distrito Federal remite a las Administraciones Locales de Recaudación:

1. Relación de contribuyentes que optaron por compensar el impuesto determinado a su cargo, que deberá contener:

- Nombre, denominación o razón social
- Registro Federal de Contribuyentes
- Tipo y número de orden de Auditoría o de revisión y fecha de notificación
- Acuerdo o minuta de autorización del Comité de Programación
- Tipo de declaración (normal, provisional, anual o complementaria)
- Periodo de la declaración
- Monto de impuesto determinado y declarado
- Monto del impuesto compensado
- Impuesto compensado
- Fecha de presentación de la declaración en la caja recaudadora de la entidad o en el banco con que se tenga convenio
- Institución Bancaria que recibió el pago
- Total de incentivo

2. Copia del acta de inicio de la revisión.

3. Copia de la declaración provisional, anual o complementaria en la que el contribuyente hubiera optado por efectuar la compensación.

4. Copia del acuerdo de autorización o Minuta del Comité de Programación de Auditoría en el que se contempla los nombres de los contribuyentes y ordenes de auditoría programadas, por las que se solicita el incentivo.

Una vez que la Administración de Recaudación de que se trate, reciba las solicitudes de recuperación por actos de fiscalización, deberá proceder a verificar en sus controles la existencia del aviso de compensación y sus anexos.

En caso de que no se hubiera presentado el Aviso de compensación, la Administración Local de Recaudación correspondiente debe requerir al contribuyente en términos del artículo 41, fracción III del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

“Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos, y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación del documento respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes:

III. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de 15 días para el primero y de 6 días para los subsecuentes requerimientos. Si no se atiende el requerimiento se impondrá la multa correspondiente, que tratándose de declaraciones será una multa por cada obligación omitida. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimientos por una misma omisión”.

Cuando se presente el aviso de compensación en tiempo o a requerimiento de autoridad, la Administración Local de Recaudación debe efectuar el seguimiento para determinar la procedencia de la compensación.

Cuando del seguimiento para determinar la veracidad de las compensaciones, se concluyera con la improcedencia de la compensación, ya sea por no existir saldo a favor del contribuyente que la aplicó o que no hubiere presentado el aviso a requerimiento de autoridad, la Administración Local de Recaudación hará del conocimiento del Distrito Federal, los motivos de la improcedencia de las compensaciones aplicadas, y por consecuencia no se consideran para el pago de los incentivos económicos.

Dentro del mes siguiente a la fecha de recepción de las solicitudes realizadas por el Distrito Federal, la Administración Local de Recaudación deberá reunirse con el Director de Fiscalización o de Ingresos o con el funcionario que estos designen; para darle a conocer los montos de los incentivos que procede pagar y firmen conjuntamente los citados formatos, dando su conformidad, y en el caso de que la compensación sea procedente, se anotará en la columna “total de incentivos” de la relación FIC-1, el monto que le corresponde a la Entidad Federativa.

Posteriormente, las Administraciones Locales de Recaudación proceden a la validación de los incentivos, remitiendo previamente el formato (FIC-1) enviado por el Distrito Federal, a su similar de Auditoría Fiscal, a fin de que certifique que se trata de contribuyentes acordados en los Comités de Programación.

La Administración Local de Recaudación, una vez firmados los formatos deberá remitirlos al Distrito Federal, en un plazo que no exceda de los 20 días a la fecha de validación, la cual tendrá una vigencia de tres meses, toda vez que de no ser recepcionada en ese plazo y hubiera transcurrido el período de vigencia, quedará sin efectos la validación.

Para mayor referencia, presentamos el formato que el Distrito Federal debe enviar a la Administración Local de Recaudación que corresponda, para solicitar el reembolso de los incentivos económicos con motivo de los pagos efectuados por el contribuyente mediante la compensación.

FIC - 1



VALIDACIÓN DE INCENTIVOS POR COMPENSACIÓN DERIVADOS DE LOS ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE REALIZAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

FIC-1

A.E. de _____
A.L.R. y A.L.A.F. de _____

Secretaría de Finanzas del
Gobierno del _____
DISTRITO FEDERAL

Fecha de elaboración: _____

Nombre, Denominación o Razón Social	Registro Federal de Contribuyentes	Tipo, y Número de orden de Auditoría o de revisión y Fecha de notificación	Acuerdo o minuta de autorización del Comité de Programación	Tipo de Declaración (normal, provisional o anual o complementarias)	Periodo de la Declaración	Monto del Impuesto determinado y declarado	Monto de Impuesto Compensado	Impuesto Compensado	Fecha de Presentación de la Declaración	Institución Bancaria que recibió el pago	Total de Incentivo	
OBSERVACIONES:											TOTAL	0

EL ADMINISTRADOR LOCAL DE
RECAUDACION

EL ADMINISTRADOR LOCAL DE
AUDITORIA FISCAL

EL DIRECTOR DE FISCALIZACIÓN
DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS

NOMBRE, FIRMA Y FECHA

NOMBRE, FIRMA Y FECHA

NOMBRE, FIRMA Y FECHA

Todo lo referido, nos permite afirmar que, el procedimiento que se lleva a cabo para la recuperación de los incentivos económicos con motivo de alguna compensación resulta más ágil que el que se aplica para los pagos efectuados a través de medios electrónicos; sin embargo, presenta una gran desventaja para la entidad de que se trate, que es la relativa al riesgo que se tiene de que la compensación no se haya efectuado conforme a las disposiciones aplicables, ya que de operar ese supuesto la entidad ya no percibe el incentivo, debido a que quien recupera el adeudo pendiente es la Federación.

3.6.1.3. COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Concluido el trámite ante la Administración Local de Recaudación, el Distrito Federal debe enviar a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el oficio con el monto solicitado de pago de incentivos firmado por el Titular de la Hacienda Pública de la Entidad o, en su caso, por el funcionario que éste autorice, anexando los formatos INC-1 e INC-2 con su hoja de trabajo, (validados por las Administraciones Locales de Recaudación y de Auditoría Fiscal), la documentación soporte, así como la información en dispositivo magnético, o bien, el formato FIC-1.

Asimismo, el Distrito Federal debe anexar en fotocopia legible, la documentación soporte que presentó para la validación de los formatos, misma que debe ser coincidente con la entregada a la Administración Local de Auditoría Fiscal y a la Administración Local de Recaudación, respectivamente.

Una vez que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas reciba los formatos INC-1 e INC-2 con su hoja de trabajo o el formato FIC-1 con la documentación soporte y el dispositivo magnético, procede a:

Revisar que los formatos FIC-1, INC-1 e INC-2 y su hoja de trabajo contengan los sellos de las Administraciones Locales, nombre y firma autógrafa de los Administradores Locales de Auditoría Fiscal y de Recaudación o, en su caso, de las personas que éstos designen y que los datos asentados en el formato y la hoja de trabajo cumplan con los lineamientos, la normatividad y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, así como sus modificaciones y las políticas contenidas en el Manual previamente referido.

Cuando derivado del proceso de revisión y autorización de incentivos económicos, por parte de la señalada Unidad, se detecten inconsistencias dentro del soporte documental; en el llenado de los formatos, o bien, falten documentación que soporte la recuperación de los incentivos, dicha Unidad devuelve al Distrito Federal la información presentada por éste junto con el pliego de observaciones correspondiente.

En el caso contrario, cuando no detectan inconsistencias, la referida Unidad procede a elaborar y enviar a la Unidad de Cuentas por Liquidar Certificadas de la Tesorería de la Federación solicitud de reembolso, así como el aviso de pago de incentivos al Distrito Federal.

El procedimiento de recuperación de incentivos económicos previamente descrito conforme a las disposiciones normativas que lo regulan, resulta contrario a los intereses de las Entidades Federativas y del propio Distrito Federal ya que no perdamos de vista que el esquema que operaba hasta el año de 2002, (mismo que abordaremos en el siguiente punto), permitía autoliquidar los ingresos federales coordinados que derivaran de pagos provenientes de actos de fiscalización, es decir, la percepción de los recursos eran inmediatos, en razón de que los pagos se realizaban en las oficinas recaudadoras del Distrito Federal, salvo cuando el contribuyente pretendía regularizar su situación fiscal una vez iniciadas las facultades de comprobación de la autoridad, realizando el pago en las instituciones de crédito antes de concluirse las mismas, supuesto en el que el Distrito Federal recurría al citado procedimiento de recuperación sin que lo antes descrito causará un gran detrimento a su Hacienda Pública, ya que esos pagos eran excepcionales.

A este respecto, queremos hacer un paréntesis para insistir en el sentido de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se crea con el propósito de incentivar a las Entidades Federativas que se adhieran a él, a cambio de ingresos inmediatos por el ejercicio de atribuciones delegadas.

En este tenor, nos atrevemos a aseverar que el procedimiento de recuperación de incentivos económicos vigente, dista mucho de ser un medio que agilice los pagos que por este concepto correspondan al Distrito Federal por el ejercicio de sus facultades y obligaciones delegadas al suscribir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en razón de que para la obtención de sus recursos, actualmente en la mayoría de los casos debe observar un procedimiento tardado y tortuoso.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que otro inconveniente que dificulta y retrasa el trámite para la recuperación de los incentivos económicos es la falta de homologación de criterios en la aplicación de la normatividad entre las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, así como las Administraciones Locales de Recaudación de las diversas zonas, ya que cada una de ellas interpreta de diferente manera la normatividad aplicable.

Bajo este contexto, cabe preguntarnos qué sucede cuando la excepción se convierte en regla, cuando en la actualidad la totalidad de los pagos por ingresos coordinados que se recauda por actos de fiscalización se presentan a través de medios electrónicos a nombre de la Tesorería de la Federación, y por ende la recuperación de los incentivos no es inmediata, ya que los mismos se someten al procedimiento antes descrito y con ello se difiere la recuperación de los ingresos repercutiendo negativamente en las finanzas de las Entidades y del Distrito Federal.

En este sentido, es claro el afán de las Autoridades Fiscales Federales de otorgar facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales incorporando los medios electrónicos, sin embargo, la autoridad federal no ha visualizado las repercusiones que respecto al reintegro de incentivos económicos se tienen, concretamente en el caso del Distrito Federal.

3.7 EL PAGO DE DECLARACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRONICOS, Y SU REPERCUSIÓN EN LOS INGRESOS DE IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS QUE POR ACTOS DE FISCALIZACIÓN CORRESPONDEN AL D.F., CONFORME A LO QUE ESTABLECE EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de lograr la simplificación administrativa y facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales, ha considerado la utilización de recursos tecnológicos, para que a través de medios electrónicos se realicen los pagos de declaraciones que estén obligados a presentar los contribuyentes, argumentando como beneficios, facilidad en el llenado; seguridad; rapidez; oportunidad en el cumplimiento; comodidad, y confiabilidad⁷³.

Por lo anterior, a partir del año de 2004 con las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del mismo año, se adiciona el Capítulo II, al Título I denominado "De los medios electrónicos", en el que se señalan, entre otros aspectos, las características que deben observar los documentos que las disposiciones fiscales obliguen a presentar.

A este respecto, el artículo 31 del referido ordenamiento jurídico, señala en su párrafo primero que "Las personas deberán presentar las solicitudes en materia de registro federal de contribuyentes, declaraciones, avisos o informes, en documentos digitales con firma electrónica avanzada a través de los medios, formatos electrónicos y con la información que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, enviándolos a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, debiendo cumplir los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y, en su caso, pagar mediante transferencia electrónica de fondos. Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales, y éste no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos".

⁷³ <http://www.sat.gob.mx>

Así, de lo anterior, y atendiendo concretamente a la presentación de declaraciones, éstas pueden ser:

- a) Normales:** las que se presentan por primera vez en el periodo.
- b) Complementarias :** las que se presentan para corregir algún error u omisión en la declaración normal.
- c) Extemporáneas:** las que se presentan fuera del plazo establecido en las disposiciones fiscales.
- d) De corrección Fiscal:** las que se presentan después de iniciadas las facultades de comprobación, ya sea en visitas domiciliarias o en revisiones de gabinete o de escritorio.⁷⁴

Al respecto, la Resolución Miscelánea Fiscal vigente, establece en su apartado 2.14 denominado "Presentación de pagos provisionales y definitivos vía Internet", regla 2.14.1 "para los efectos del primer párrafo del artículo 31 del Código Fiscal de la Federación, las personas obligadas a presentar pagos provisionales o definitivos del ISR, IMPAC, IVA o IEPS, incluyendo retenciones, a través de medios y formatos electrónicos, incluyendo complementarias, extemporáneas y de corrección fiscal, las deberán efectuar... por medio de la página de Internet del SAT, de conformidad con el siguiente procedimiento: ..."

En esta tesitura, la autoridad federal contempla como iniciativas estratégicas para esta administración, la de simplificar los servicios al contribuyente con la utilización de medios electrónicos a fin de mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza, lo cual se ha logrado, ya que conforme a los resultados que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha presentado respecto a la implementación del pago de declaraciones a través de medios electrónicos, se encuentra el aumento de la recaudación de impuestos federales.

Sin embargo, y como se mencionó en párrafos anteriores, la autoridad federal no ha considerado las repercusiones que estas facilidades otorgadas a los contribuyentes están generando a las Entidades Federativas, concretamente al Distrito Federal, respecto a los ingresos de impuestos federales coordinados que le corresponden por realizar actos de fiscalización conforme a lo establecido en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con la Federación.

⁷⁴ Idem

Así tenemos, que las modificaciones realizadas para permitir el pago de declaraciones a través de medios electrónicos, ha provocado que no se cumpla uno de los principales propósitos de la coordinación fiscal, que es incentivar el esfuerzo recaudatorio con la obtención de recursos inmediatos, ya que no debemos de perder de vista que en los últimos años esa ha sido la razón para incrementar las atribuciones delegadas como los incentivos económicos que se percibirán por el desarrollo de éstas.

Como hemos precisado, las entidades federativas requieren contar con recursos para satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, por esta razón es de suma importancia que al amparo de la colaboración administrativa, se lleven a cabo modificaciones de tal forma que el Distrito Federal como las demás Entidades obtengan los recursos por concepto de incentivos de forma inmediata.

A este respecto, y por todo lo ya expuesto, se precisa que el mecanismo para la operación de incentivos económicos denominado "pago de incentivos por autoaplicación", al corresponder a las Entidades verificar que se cumplan los lineamientos y requisitos necesarios para la procedencia del incentivo, y autoliquiden los que les correspondan, se observa el principio de buena fe o de confianza que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga a las Entidades, ya que inicialmente esa Dependencia no verifica que se hayan observado los referidos lineamientos y requisitos, lo cual no obsta para que con posterioridad lo realice a riesgo de que las Entidades que no hayan atendido lo procedente para la autoaplicación de los incentivos, se les apliquen cargas financieras.

Ahora, con el propósito de aportar una alternativa de solución a la problemática que se expone en este trabajo, sin que se afecten las facilidades administrativas ya otorgadas a los contribuyentes, se propone que ese principio de buena o de confianza también se lleve al mecanismo de "pago de incentivos por excepción", de tal forma que para la recuperación del incentivo económico sólo se requiera la solicitud por parte del Distrito Federal a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, observando como requisito la verificación previa de que el pago se encuentre registrado en cuenta única, o bien, que la compensación se haya efectuado por el contribuyente observando todos los requisitos que disponen las disposiciones fiscales.

Esta propuesta se realiza en función a que consideramos que en ambos casos la autoridad federal debe otorgar su voto de confianza, más aún cuando de la falta de homologación de criterios a aplicar, se pierde de vista que uno de los propósitos rectores de la colaboración administrativa es la inmediatez de recursos a favor de las Entidades.

CONCLUSIONES

1. Por actividad financiera del Estado, debe entenderse la función que este desarrolla para procurarse de los recursos necesarios y estar en condiciones de sufragar los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo.
2. La actividad financiera del Estado la integran aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociológicos, y las fases de la actividad financiera son la planificación, la obtención de ingresos, la administración de recursos obtenidos y las erogaciones.
3. La actividad financiera además de enfocarse al estudio de los ingresos y egresos públicos, tiene un papel fundamental en el desarrollo económico nacional, pues participa en diseñar estrategias de mantenimiento, creación y consolidación de fuentes de trabajo, otorgar exenciones, impulsar políticas de estímulos fiscales, como la importación y exportación de bienes y servicios.
4. Los ingresos públicos son las sumas de dinero y en especie que percibe el Estado, para hacer frente a los gastos o erogaciones gubernamentales a través de la actividad financiera que desarrolla.
5. Los ingresos tributarios o fiscales que por su naturaleza son ingresos públicos, se obtienen a través de los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y accesorios de las contribuciones.
6. Los ingresos financieros son aquellos que provienen de las fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir, como complemento de las contribuciones de carácter fiscal realizadas por los contribuyentes, y entre las que se destacan los empréstitos, emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, amortización, conversión, moratorios, renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos, derechos, expropiaciones decomisos, nacionalizaciones y privatizaciones.
7. La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la constitución y de la ley se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal, en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

8. La coordinación fiscal no debe confundirse con la concurrencia fiscal, en virtud de que esta última, se presenta cuando una misma fuente de ingresos es gravada por distintos niveles de gobierno, mientras en la coordinación fiscal existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la Federación.
9. La base de la coordinación fiscal fue precisamente ponerle solución a la concurrencia fiscal, la cual se origina por la carencia de preceptos constitucionales que delimiten técnicamente los diversos campos de imposición del Gobierno Federal de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios.
10. Durante los años de 1917 a 1941, se presentaron los primeros intentos para delimitar las competencias tributarias entre los tres ordenes de gobierno, siendo en esa etapa en la que se llevaron a cabo diferentes acciones con la finalidad de concluir con la anarquía impositiva que existía.
11. En 1925 se realiza la primera Convención Nacional Fiscal, en la cual se buscó delimitar constitucionalmente los campos impositivos de cada uno de los niveles de gobierno, acordando desterrar las prácticas alcabatorias; sin embargo, al no cumplirse los acuerdos el sistema tributario no se modificó significativamente.
12. En los años 1933 y 1947, se celebraron la Segunda y Tercera Convención Nacional, en las que se trato también de delimitar la jurisdicción fiscal de los diferentes niveles de gobierno; se llevo a cabo la constitución de la Comisión Permanente, y se creo el Plan Nacional de Árbitros, que tuvo como objetivo buscar el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de ingresos.
13. Como resultado de la Tercera Convención Nacional, se crea el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (materia de convenio entre la Federación y los Estados), siendo un gravamen general al consumo que permitió desechar varios impuestos indirectos, con la creación de ese impuesto único se buscó uniformar los gravámenes federales y locales que incidían sobre la industria y el comercio.
14. El periodo comprendido entre los años 1953-1972 se destaca porque durante este se llevaron a cabo dos acciones trascendentes para la coordinación fiscal, por un lado, se expidió la Ley de Coordinación y por el otro la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los Estados, dándose con estas dos acciones los primeros pasos hacia un federalismo cooperativo en materia fiscal.

15. Los años 1973-1979, también se destacaron porque en esta época se da la incorporación de todas las entidades federativas al sistema de coordinación como consecuencia de reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; además, se presentan modificaciones a las participaciones federales a Estados y Municipios.
16. Fue en el año de 1980 que se accionan mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios, expidiéndose la nueva Ley de Coordinación Fiscal, misma que abrogó a la que se había expedido en 1953.
17. Los avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 fueron la creación de los convenios y el esquema de distribución de las participaciones. A partir de esta Ley nace formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y las relaciones fiscales intergubernamentales avanzaron al redefinirse las responsabilidades tributarias de los tres niveles de gobierno.
18. La Ley de Coordinación Fiscal, tiene como objetivo coordinar la materia tributaria de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal; organizar el Fondo General de Participaciones, fijar las participaciones a las Entidades Federativa;, regular la forma de colaboración administrativa, y establecer organismos para el manejo de la Coordinación.
19. Se constituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la idea de distribuir y administrar los recursos financieros de la Nación, ordenada y equitativamente, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios del país.
20. Los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son: armonizar el esquema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal entre los diferentes niveles de gobierno; crear impuestos federales únicos a cambio de otorgar participaciones de los mismos a favor de las entidades federativas y municipios; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; la creación de órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento, así como apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.
21. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se destaca por el libre manejo y disponibilidad de los fondos; nivelación de la capacidad fiscal de las entidades; eliminación de la concurrencia impositiva; unificación del procedimiento para calcular las participaciones; delegación de facultades, y certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios.

22. El Convenio de Colaboración Administrativa, es el instrumento jurídico en donde se precisan los términos en que se ejercerán las atribuciones que asumirán las autoridades fiscales estatales y municipales, precisándose también los alcances y limitaciones que se tendrán en el ejercicio de las facultades coordinadas.
23. Conforme a lo dispuesto en la Cláusula Octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Federación y el Distrito Federal, el Distrito Federal para el ejercicio de las facultades de comprobación en materia del IVA, ISR, IEPS, e IMPAC, cuenta con las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente.
24. Con motivo del ejercicio de facultades delegadas en materia del IVA, ISR, IEPS, e IMPAC, los incentivos económicos que corresponden al Distrito Federal es el cien por ciento de lo recaudado, excepto cuando la recaudación por concepto del ISR e IMPAC se obtenga a través de los métodos de revisión consistentes en visitas domiciliarias y revisión de gabinete.
25. Por incentivo económico entendemos aquella percepción económica a que tienen derecho las entidades federativas o sus municipios por la realización de determinadas funciones de administración de impuestos federales coordinados y cuyo monto esta directamente vinculado con las tareas desarrolladas y la recaudación efectivamente obtenida o pagada mediante compensación.
26. Los mecanismos con que cuenta el Distrito Federal para hacer efectivos los incentivos a que tiene derecho por llevar a cabo las funciones o atribuciones que la Federación le ha delegado con motivo de suscribir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal son: "pago de incentivos por excepción", y "pago de incentivos por autoaplicación".
27. Para la obtención de los incentivos económicos por parte del Distrito Federal, es un requisito sine qua non observar todos y cada uno de los criterios que se definen en los manuales normativos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

28. Existen criterios que operan los servidores públicos responsables de la validación de los documentos aplicables para la recuperación de los incentivos, que no se encuentran normados en los manuales que expide la Secretaría de Hacienda y Créditos Público, y que si le son aplicables al Distrito Federal, lo que repercute negativamente en la recaudación que por incentivos económicos le corresponde.
29. El procedimiento de recuperación de pagos de incentivos económicos por excepción, no cumple con el propósito de agilizar el pago que por este concepto corresponden al Distrito Federal, por el ejercicio de las facultades delegadas por suscribir el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal.
30. Las facilidades administrativas otorgadas a los contribuyentes para presentar sus declaraciones y pagos a través de medios electrónicos, han sido la causa de que un procedimiento que se aplicaba por excepción se aplique de forma general, lo que ha traído como consecuencia que el Distrito Federal no obtenga de forma inmediata sus incentivos económicos, y con el riesgo de aplicación de criterios fuera de la norma, que pueden repercutir en la no obtención de dichos incentivos económicos.
31. Como alternativa de solución a la problemática que se plantea en el presente trabajo, se propone que el procedimiento "pago de incentivos por excepción", se modifique de tal forma que se sustente en principios de buena fe y confianza que prevalece en el procedimiento "pago de incentivos por autoaplicación".

BIBLIOGRAFIA

- ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, 16ª edición, Editorial Themis, México, 2002.
- CARRASCO Iriarte, Hugo, "Derecho Fiscal II", IURE Editores, México, 2001.
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, Calzado María Jesús de Miguel. "Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero", Editorial Mc. Graw Hill, México, 1997.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Editorial Limusa, México, 1998.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 18ª ed, Editorial Porrúa, 2000.
- FERNÁNDEZ Sagardi, Augusto. Código Fiscal de la Federación, Comentarios y Anotaciones, Editorial Gasca Sicco, México, 2004.
- FERREIRO Lapatza, José Juan. "Curso de Derecho Financiero Español", Vol. I, 21ª edición, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 1999.
- FIX Zamudio, Héctor. Valencia Carmona S. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado". Editorial Porrúa, México, 1999.
- GALINDO Camacho, Miguel. "Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1996.
- HALLIVIS Pelayo, Manuel. "Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México", Editorial Tax, México, 2000.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 749, Tomo I
- JIMENEZ González, Antonio. "Lecciones de Derecho Tributario", 3ª edición, Editorial Ecasa, México, 1993.
- MABARAK Cerecedo, Doricela. "Derecho Financiero". 3ª Edición, Editorial Harla, México, 1998.
- MARGAIN Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- MARTIN, José María. "Introducción a las Finanzas Públicas", 2ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987.

- ORTEGA Lomelin, Roberto. "El Nuevo Federalismo, la Descentralización", Editorial Porrúa, México, 1998.
- PALOMINO Guerrero, Margarita. "Federalismo: De la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria", Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, México, 2007.
- QUINTANA Valtierra, Jesús. et.al. "Derecho Tributario Mexicano". 1ª reimpresión, Editorial Trillas, México, 1991.
- RETCHKIMAN Benjamín y GIL Valdivia, Gerardo. "El Federalismo y la Coordinación Fiscal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", 2ª edición, Editorial Harla, México, 1986.
- SÁNCHEZ Gómez, Narciso. "Derecho Fiscal Mexicano". 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- VILLEGAS, Héctor Belisario. Curso de Finanzas, "Derecho Financiero y Tributario", 8ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002.

Legislación

- Código Fiscal de la Federación 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.
- Ley de Coordinación Fiscal 2007.
- Ley de Expropiación vigente
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente.
- Resolución Miscelánea Fiscal 2007

Manuales

- Manual de Procedimientos para la Operación del Pago de Incentivos por Excepción Derivados de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, emitido por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002.
- Manual de Operación para los Comités de Programación de Impuestos Federales, emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Servicio de Administración Tributaria, 2004.

Publicaciones

- CARBALLO Balvanera, Luis. La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas. Publicación a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2000.
- CEJUDO González, Julio Arturo. Hacia un Reglamento tipo del Procedimiento Administrativo de Ejecución en el ámbito local, Indetec, México, 2000.
- Diagnóstico Integral de la situación actual de las Haciendas Públicas, Estatales y Municipales, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, S.H.C.P.
- GARCÍA Lepe, Carlos. Aspectos Generales para la Liquidación de Impuestos Federales Coordinados, Indetec, México, 1998.

..... Evolución de la Colaboración Administrativa en
Materia Fiscal Federal. Revista Indetec. México. 2003.

..... Incentivos Económicos por actos de administración,
Revista Indetec, México, 2001.

- MORENO Padilla, Javier. Facultades de Comprobación en el Código Fiscal de la Federación, en memoria del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, México, 1983.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. Alcances y Perspectivas de la Política de Coordinación Fiscal, Revista Indetec, México, 2003.
- REYES Larrauri, Aurelio. El Dictamen de Estados Financieros frente a las Facultades de comprobación de las Autoridades Fiscales, en memoria del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, México, 1983.

-
-
- SEDAS Ortega, Cecilia y Santana Loza, Salvador. Relaciones Hacendarias Estado-Municipio: Bases Jurídicas, INDETEC, 1997.
 - ZAVALA Razo, Jorge. Guía Básica para Intervenir en un Juicio de Amparo en Materia Fiscal Federal, INDETEC, México, 2004.

Diarios Oficiales de la Federación

- Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979.
- Acuerdo que modifica y adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 1981.
- Acuerdo que modifica y adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1983.
- Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1983.
- Acuerdo a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la colaboración administrativa de este último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1988.
- Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la colaboración administrativa de éste último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1990.
- Acuerdo a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1997.
- Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que celebran la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2003.

Páginas Web

[http:// www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

<http://www.sat.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>