

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“EL MUNICIPIO: SU TRANSICIÓN DE LA COORDINACIÓN
FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA”**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

LESLY VICTORIA AGUILAR VARGAS

ASESORA: DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 2013



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, Julio y Victoria por su amor,
comprensión y apoyo incondicional.*

*A ti Alain por ser mi mejor amigo, por
caminar a mi lado, por la fuerza, y
felicidad que me brindas. Te amo*

*A mis hermanos, por su cariño, Julio,
Chava, Mary y Ramón gracias por ser
los mejores compañeros de vida.*

*A mis maestros, muy especialmente a la
Doctora Margarita Palomino Guerrero, por
su dedicación, mi respeto y admiración.*

*A la Universidad Nacional Autónoma
de México y la Facultad de Derecho,
por no sólo formar profesionistas, por
las herramientas que brinda para ser
mejores seres humanos.*



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 25 de septiembre de 2013.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **AGUILAR VARGAS LESLY VICTORIA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"EL MUNICIPIO: SU TRANSICIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA"**.

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

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
Capítulo I. El Estado Federal	1
1.1 Concepto de Estado	1
1.1.1 Estados Simples	5
1.1.2 Estados Compuestos	5
1.1.2.1 Confederación Estados	6
1.1.2.2 Federación	7
1.2 Concepto de Federalismo	8
1.3 Fuentes de Ingreso del Estado	9
1.3.1 Ingresos no Fiscales	9
1.3.2 Ingresos Fiscales	13
1.3.2.1 Contribuciones	14
1.3.2.1.1 Impuestos	20
1.3.2.1.2 Derechos	24
1.3.2.1.3 Contribuciones de mejoras	27
1.3.2.1.4 Aportaciones de seguridad social	28
Capítulo II. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	31
2.1 Origen de la Coordinación Fiscal	31
2.2 Fondo general de participaciones	39
2.3 Fondo general de aportaciones	42
2.4 Convenios de colaboración administrativa	48
2.5 Otros fondos	55
2.6 De la ANAGO a la CONAGO	59
2.7 Los impuestos cedulares en el marco de la Coordinación Fiscal	63
2.8 Tasas adicionales naturaleza jurídica	67
Capítulo III. Fuentes de ingresos municipales	70
3.1 Ingresos por contribuciones	70
3.2 Ingresos por participaciones	75
3.3 Ingresos por tasas adicionales	77
3.4 Ingresos por bursatilización	79
3.5 Propuesta de otros ingresos	81
3.6 Ejercicio de la facultad para proponer a las legislaturas estatales las cuotas, tarifas y las tablas de valores unitarios	89
3.7 Eficacia en el cobro de contribuciones	90
3.8 Presupuesto de Egresos	95
3.9 Libre Hacienda Municipal	97
3.10 Cuenta Pública	100
CONCLUSIONES	104
FUENTES DE INFORMACIÓN	109

INTRODUCCIÓN

El Estado Mexicano se constituyó en una Federación porque se propendía por un funcionamiento adecuado, en donde las Entidades Federadas pudieran tomar decisiones y resolver problemas en su respectiva competencia. Es entonces por esta razón que se debe replantear la forma en la que están distribuidas las competencias en materia fiscal; ya que lo único que se ha logrado hasta ahora es una dependencia de las Entidades Federativas y los Municipios, muy especialmente de estos últimos ya que por ser el orden de gobierno último se le ha restado importancia, ello a pesar de que Constitucionalmente se le ha querido dotar de autonomía, aunque en la realidad no sea así.

Por lo anterior la presente investigación se encamina al estudio del Federalismo actual, orientado a resaltar las deficiencias de nuestros Municipios; desarrollado en tres capítulos, empezando por el análisis del Estado, pasando por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para terminar con el estudio de las finanzas del Municipio

En el primer capítulo, nos encargamos de analizar el Estado, enfocando sus elementos y comparando conceptos de algunos teóricos como Hans Kelsen, Georg Jellinek, Aurora Arnaiz Amigo, entre otros, para establecer lo que, en nuestra opinión, es el Estado; posteriormente analizamos los diferentes tipos de Estado, para entender la naturaleza en que se ha constituido México y las consecuencias de nuestra forma de Estado.

De igual forma examinamos las fuentes de ingresos del Estado; puntualizando el análisis de las contribuciones como fuente de ingresos más importante.

El segundo capítulo denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, busca explicar el proceso que ha tenido la coordinación Fiscal, pasando por el estudio de sus antecedentes desde las Convenciones Nacionales Fiscales y hasta la Ley de Coordinación Fiscal vigente, incluyendo el análisis de los instrumentos que hoy son utilizados, materias que los órdenes de gobierno tienen coordinadas; las soluciones y resultados dadas derivada de esta evolución.

El tercer capítulo se centra en el análisis de las finanzas del Municipio, incluyendo las facultades que se han conferido en nuestra Carta Magna, destacando la falta de capacidad para el ejercicio de ellas. Enfocamos la atención en sus ingresos propios y las deficiencias presentadas en cuanto a recaudación. Resaltamos la dependencia de los Municipios, y planteada la problemática del mismo se proponen algunas posibles soluciones.

Los problemas fiscales a los que hoy se enfrenta nuestro país, motivaron la presente investigación, quisimos enfocarlo al Municipio por considerar que si se soluciona el problema en la célula básica de organización de gobierno en forma piramidal podrán ver resultados en los otros órdenes de gobierno. Consideramos que las finanzas públicas son la base total de un país, por lo que debe darse la importancia que merece y buscar soluciones para no seguir generando problemas a largo plazo. Se propone principalmente el análisis de las actividades económicas de los Municipios para poder detectar sobre qué áreas puede haber mayor recaudación.

CAPÍTULO I

“EL ESTADO FEDERAL”

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Existen diversas teorías que tratan de definir al Estado, se trata de todo un estudio acerca de su esencia, de sus elementos y a partir de ello buscar las palabras que sean acordes para poder entender al ente que constituye una de las figuras más importantes no sólo para el Derecho, sino también para cada una de las ciencias que tratan de entenderlo.

El Estado tiene tres elementos esenciales, territorio, pueblo y poder, su conjunto constituye el Estado, sin ánimo de querer crear un concepto sino de identificar sus elementos, para una mejor comprensión analizáremos:

El territorio es la demarcación geográfica donde el Estado tiene asentada su población y su gobierno por medio de sus instituciones, es el espacio donde éste puede ejercer su soberanía, tiene plena injerencia en los asuntos propios y donde ningún otro Estado puede intervenir en la toma de decisiones. El poder es ejercido sobre un espacio que solo es limitado por otros Estados, es por ello que es prescindible que para poder constituirlo se encuentre perfectamente demarcado cuál es su alcance. Y él como se ha logrado que cada Estado tenga delimitado su territorio solo puede entenderse por la historia, los antepasados empezaron por elegir el lugar donde se asentarían, posteriormente a ganar más territorio cuando la población incrementaba; desde la aparición del Estado ha sido importante que haya fronteras que delimiten su poder, al menos en el Estado como lo conocemos hasta hoy, así ha sido, por un lado crea un derecho de exclusividad sobre una demarcación y por otro limita la fuerza coactiva que puede ejercer el Estado.

Por tanto podemos afirmar que es: “El espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama territorio.”¹

El segundo elemento, **pueblo**, es entendido como un conjunto de personas, diferenciado de otros porque comparten un mismo espacio, una misma cultura, idiosincrasia, costumbres, lenguas; estas características les crean una identidad. Es el elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público soberano. Kelsen señala que son el conjunto de individuos cuya conducta humana se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: “tratase del ámbito personal de validez del orden jurídico”. En un Estado democrático es quien se encarga de tomar las decisiones en cuanto a las directrices del Estado, son quienes detentan los derechos civiles y políticos.

El tercer elemento es el **poder**, una fuerza natural por medio de la cual unos hombres someten a otros. “Es la voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones.”² Pero dicha fuerza de coerción debe estar legitimada para que pueda ser obligatoria y propia del Estado, lo que le da a ese poder la legitimación es la norma, esto es el poder del Estado habrá de ser un poder jurídico, es tan necesario el poder en el Estado que sin él no podría entenderse, ya que el Estado es poder en sí mismo. El poder es único e indivisible, de la forma en como en cada Estado se ejerza es como habrá de estar dividido pero únicamente para ese efecto.

¹KELSEN, Hans. “Teoría General del Estado”, 1ª ed., Ed. Coyoacán, México, 2004. P.181

²JELLINEK Georg, “Teoría General del Estado”, 1ª ed. En español, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. P. 394

El gobierno es a quien se encomienda la responsabilidad de sostener y guiar al Estado, procurando el bien común y en quien se ha depositado el poder para ejercer coacción para lograr su fin, es en quien se deposita la tarea de que el Estado cumpla sus fines; las formas de gobierno no pueden aislarse del entorno social bajo el cual operan, actualmente existen dos formas básicas de gobierno: la monarquía y la república que a su vez pueden tener un sistema presidencial o parlamentario.

Partiendo del supuesto de conocer los elementos que forman un Estado podemos concluir con su definición, para lo cual hemos de identificar que existen diferentes teorías que consideran que los elementos arriba descritos son insuficientes para definir lo básico del concepto Estado, a continuación algunos autores definen al Estado como:

“El sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya en alguna medida, otra u otras de sus partes.”³

Por tanto: “El Estado es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común”⁴

Al respecto el maestro Francisco Porrúa Pérez sostiene que: “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.⁵

³FERNANDEZ Ruiz Jorge, “Derecho administrativo y Administración Pública” Segunda Edición. Ed. Porrúa, UNAM, México 2008, P. 19

⁴ARNAIZ Amigo, Aurora. “Estructura del Estado”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1997. P. 12

⁵PORRÚA Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”, 10ª ed. Ed. Porrúa, México 1977. P. 190

A diferencia del Doctor Covián Andrade que afirma que: El Estado es una forma de organización del poder político, soportada y apoyada en una estructura normativa (Derecho) que la hace practible y tiende a legitimar su ejercicio.⁶

Cabe destacar que además de los elementos esenciales ya descritos anteriormente, también nos encontramos con dos elementos modales de gran relevancia, la soberanía y el derecho.

Soberanía: Entendida desde un punto de vista político, la soberanía es un poder supremo, superior a cualquier otro, es un fenómeno político.⁷

Derecho: Es una creación del Estado para alcanzar sus fines, es difícil de entender este concepto ya que un Estado de Derecho se caracteriza porque es éste quien puede otorgar facultades para que las instituciones puedan actuar; asimismo delimita el actuar de la autoridad, de la población, incluso los alcances del propio Estado, es decir, es un medio que el Estado crea para posteriormente subordinarse al mismo, como un conjunto de prerrogativas para encontrar el supremo valor, es decir, el bien común.

Por lo que para efectos de la presente investigación: El Estado lo entendemos como la organización política suprema de todos los pueblos, contiene elementos esenciales, pueblo, territorio y poder; y elementos modales soberanía y orden jurídico es decir Derecho.

⁶Cfr. COVIAN Andrade Miguel. "Teoría Constitucional", Volumen 1º, Ed. Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., CEDIPC, 2004 P.329

⁷Cfr. COVIAN Andrade Miguel. "Teoría Constitucional", Volumen 1º, Ed. Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., CEDIPC, 2004, P.123

1.1.1 ESTADOS SIMPLES

También llamados Estados unitarios, es la forma común de un Estado, englobando el concepto anteriormente descrito, su organización política en todo su territorio tiene un solo poder soberano, generalmente establecido conforme a la división de poderes tradicional, se caracteriza porque el poder es ejercido sobre toda la población y sobre todo un territorio, no existe pues el orden local,

“Existe solo un aparato gubernamental que realiza todas las funciones del Estado y su ordenamiento constitucional es también único. Por su parte todos los gobernados están obligados a obedecer, en términos de igualdad, las decisiones de sus gobernantes.”⁸

Podemos darnos cuenta entonces que en el Estado Unitario existe una centralización de las funciones, no existen partes autónomas lo que impide que se dé la descentralización.

1.1.2 ESTADOS COMPUESTOS

Son aquellos que se organizan para una mayor competitividad, es la unión de 2 o más Estados, dentro de esta clasificación encontramos al Estado Federal y a la confederación de Estados.

La manera en cómo están organizados depende de a que figura se atiende, primeramente tenemos que por un lado los Estados se subordinan a un Estado nuevo formado por los territorios y población de los Estados miembros en quien recaerá la soberanía, quien tendrá presencia internacional. Por otro lado la unión de Estados únicamente para ser competitivos, pero sin ceder soberanía.

⁸ARMENTA López Leonel Alejandro. “Federalismo” Ed. Porrúa, México 2010. P.46

1.1.2.1 CONFEDERACION DE ESTADOS

Es la unión de Estados independientes, ninguno se somete a otro pero por un acuerdo se unen para ser competitivos, para tener una presencia en el exterior y así prestarse ayuda mutua. La confederación va más enfocada a que los Estado miembros tengan una economía más estable, exista paz entre ellos. Es preciso aclarar que debido a que no existe un poder superior al de cada uno de los Estados miembros lo único que por lo que se encuentran sujetos es por la propia conveniencia de cada Estado. Pueden existir para efectos de administración órganos supremos que estarán conformados por miembros de los propios Estados miembros, tomando como premisa que todos los acuerdos de la confederación serán aprobados por la voluntad de los miembros, reiterando que no se pierde la soberanía porque existan órganos representantes de la Confederación.

“El poder de la unión de la Confederación sólo se ejerce sobre los miembros, esto es, sobre los Estados, por lo cual se aplica no más que a los órganos supremos del Estado.”⁹

⁹JELLINEK Georg, “Teoría General del Estado”, 1ª ed. En español, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. P. 659

1.1.2.2 FEDERACION

Se trata de una forma de organización que tiene su principal antecedente en la independencia de las trece colonias (hoy Estados Unidos de Norteamérica), a raíz de lo cual deciden constituirse en una Federación, ejemplo que siguieron los Estados Latinoamericanos, y cuyo sistema adopto el Estado Mexicano.

Se da cuando de la unión de Estados surge un nuevo Estado, cada uno de los Estados conserva su individualidad pero ceden soberanía, por lo que en la vida internacional existirán como un solo Estado, el Estado Federal.

En la actualidad muchos Estados son una Federación, debido a las ventajas que se generan a raíz de la descentralización de funciones, algunas corrientes consideran que los Estados miembros conservan su soberanía y otros tantos consideran que lo único que poseen es autonomía, por lo que a continuación explicamos cada cual y que implicaciones tienen.

El doctor Covian nos dice que es imposible considerar que los Estados miembros de una Federación posean soberanía ya que están subordinados a la misma, por lo que considera que ni siquiera debiera llamárseles Estados, sino que lo correcto es denominarlos Entidades Federativas, de la misma manera considera que se trata de entes autónomos. “Forman parte de la Federación , unidades políticas conformadas por un territorio, por una población, por un orden jurídico y por un poder propios, pero no soberanos, en tanto se hallan sujetos a la soberanía Federal.”¹⁰

El argumento principal del doctor Covian, tiene que ver con la ausencia de soberanía en el caso de los Estados miembros de la Federación; pero como lo vimos en el tema “El Estado” la soberanía es un elemento modal.

¹⁰COVIAN Andrade Miguel. Teoría Constitucional”, Volumen 1º, Ed. Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., CEDIPC, 2004, P. 318

Debemos puntualizar que la conformación de la Federación es el descentralizar funciones y hacer que el Estado funcione de una manera más eficaz, que haya una solución más cercana a los problemas de un determinado territorio.

La federación se caracteriza porque la unión se hace mediante una Constitución, misma a la que se adhieren todos los Estados miembros, ya que en ella se plasmara la voluntad de cada uno de constituirse en esta nueva forma, por la cual se fijaran competencias y será su norma fundamental.

La Federación es pues una forma de Estado por la cual varios de éstos se unen por medio de una constitución, cuya finalidad es descentralizar funciones para una mayor eficacia y su separación no es aceptada ya que se unen de manera permanente.

1.2 CONCEPTO DE FEDERALISMO

El Federalismo es una forma de organización estatal que busca que cada una de las partes integrantes tenga su función, que cada entidad federada tenga su propia normatividad y organización propia, sin salirse de los lineamientos de la propia federación, sin invadir competencias; pero respetando la individualidad de cada miembro en cualquier aspecto, tanto político, como social o cultural; lo que se pretende al final es lograr un ente más fuerte y funcional, donde si bien cada uno se subyuga a dicho ente, también cada uno habrá de tener injerencia en cada una de las decisiones que se tomen con respecto al poder central.

El Federalismo tiene como principal objetivo el que en el Estado visto como un todo tenga dentro de su organización formas más simples, para que así se dividan las funciones y sea de una mayor facilidad el cubrir las necesidades generales, por lo que existe dentro de ese ente homogéneo una división competencial.

1.3 FUENTES DE INGRESO DEL ESTADO

Desde que el hombre empezó a organizarse en pequeños grupos y hasta la evolución en la organización que hoy posee, ha necesitado dividir funciones y así algunos hombres se dedicarían a la caza, otros a la seguridad del grupo y de la misma forma en que fue evolucionando la forma de organización así también fueron incrementando las necesidades de las comunidades, y por ello habría que remunerar a quienes se encargaban de dichas labores, ya que ocuparían la mayor parte de su tiempo en atender dichas necesidades, a raíz de ello se tuvo que obtener tributo de los miembros de la comunidad que se vieron beneficiados con los servicios. Así hoy el Estado, tiene también que obtener ingresos para su subsistencia, de manera coactiva por lo difícil que sería obtenerlos de forma voluntaria; aunque también podrá obtener ingresos por los recursos de explotación exclusiva que posee en su calidad de órgano supremo.

De esta forma tenemos dos formas de obtención de ingresos: la primera por medio de tributo y otra por medio de los recursos propios del Estado.

1.3.1 INGRESOS NO FISCALES

El Estado como ya lo vimos en el primer capítulo posee un territorio, una parte física que no solo comprende una porción de tierra sino que también posee elementos naturales que en sí mismos conforman una gran riqueza. Existe propiedad privada y propiedad pública, esta segunda comprende la riqueza propia del Estado, recursos exclusivos que solo él puede explotar, al respecto el artículo 27 Constitucional señala:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la

línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

A continuación una representación gráfica de lo que posee el Estado Mexicano:



11

¹¹http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/tematicos/maritimos_nacionales.pdf

En este tenor, el Estado obtiene ingresos de la explotación de los recursos que le son propios, mediante venta, arrendamiento o concesión, lo hace al ponerse frente a un particular como otro particular, interactuando en el ámbito del derecho privado, por lo que se ha manejado la teoría de la doble personalidad del Estado, una cuando actúa en el ámbito el derecho público y otra cuando lo hace en el Derecho privado.

1.3.2 INGRESOS FISCALES

El Estado con la explotación de los recursos de los cuales tiene la explotación exclusiva, no logra cubrir las necesidades propias de su fin como ente, así que debe hacer uso de su poder y obligar a que los particulares contribuyan para el buen funcionamiento del Estado, de lo cual se verán beneficiados. Es por ello que surge el tributo, y con ello la forma más importante de ingresos que hoy día posee el Estado; lo hace mediante contribuciones que se establecen en una ley para darle obligatoriedad, de dicha manera lo particulares se desprenden de una parte de su riqueza para beneficiarse con servicios que el Estado presta de manera exclusiva o que por la propia naturaleza de los mismos benefician a todos por igual.

Servicios de salud, de seguridad y de educación por decir algunos son subsidiados por el Estado, mediante los recursos que obtiene por los tributos. Por lo que el Estado en cuanto a su función financiera, no busca un lucro sino únicamente cubrir sus necesidades. De ahí que exista una planeación en la que, según las necesidades se establecen los ingresos que deben obtenerse. Existen dos documentos que contienen dicha información y que se dividen en: Ley de Ingresos, se decreta anualmente en ella los ingresos que se obtendrán y las cantidades estimadas a recaudarse.

El presupuesto de Egresos no tiene la calidad de ley, ya que no sigue todo el procedimiento legislativo, por lo que podemos definirlo como el documento en el que se determina la forma en cómo se ejercerá el gasto público, todo lo concerniente a su planeación, control y evaluación. De ahí tenemos que no habrá de realizarse ningún gasto que no esté comprendido en el presupuesto de Egresos.

El procedimiento que sigue lo encontramos en el artículo 74 fracción IV Constitucional

Ejecutivo Federal... Elabora proyecto y lo entrega a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de Septiembre. (Podrá ampliar el plazo mediante solicitud debidamente justificada, la excepción al plazo es en el inicio de periodo presidencial en cuyo caso la fecha límite será el 15 de Diciembre)

Cámara de Diputados... Discute y examina el proyecto; y a aprobar el mismo a más tardar el 15 de Noviembre.

Los Ingresos Fiscales son los importantes y por los que el Estado percibe la mayor parte de sus ingresos y son percibidos por medio de las obligaciones que se establecen en una ley y que sirven para soportar los gastos públicos llamadas Contribuciones.

1.3.2.1 CONTRIBUCIONES

Existen diversas formas de tributo, en tanto la necesidades de los diferentes Estados.

La principal fuente de ingresos del Estado son las contribuciones, entendidas como aquellas obligaciones a cargo de personas colocadas en el supuesto jurídico establecido en la ley. Hablamos de una obligación por el carácter coactivo que la propia ley otorga a las contribuciones. Entendiendo a la obligación como: La relación jurídica establecida entre dos personas, por la cual una de ellas (llamada deudor), queda sujeta para otra (llamada acreedor) a una prestación o una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigir del deudor.¹²

¹²Crf. BORJA Soriano Manuel, "Teoría General de las obligaciones", 20° Edición, Ed. Porrúa, México 2006, P. 71

La contribución es pues una obligación establecida en ley y el sustento jurídico primario es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

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

Del texto constitucional podemos inferir las siguientes características de las contribuciones:

Proporcionalidad: Esta cualidad de las contribuciones hace alusión a la capacidad de cada obligado a contribuir, de hacerlo sin que se menoscabe sustancialmente su economía. El aspecto económico será muy importante para fijar una contribución, pero no lo único, ya que cada individuo posee necesidades básicas que debe cubrir y también sujetos de los que es responsable, por lo que la proporcionalidad hace referencia a una capacidad real de contribuir. En esta tesitura, nuestro máximo tribunal sostiene el siguiente criterio:

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas,

pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.¹³

Así una de la herramientas que se utiliza para cumplir con la proporcionalidad es la de las tarifas progresivas, así a mayor reflejo de capacidad contributiva mayor será la contribución.

¹³ Registro No. 232197, Localización: Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación volumen 199-204, Primera Parte Página 144, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Administrativa.

Por otro lado la equidad de la contribución hace referencia a que a una situación Jurídica prevista y colocación del sujeto en la misma habrá de darse un tratamiento igual.

La proporcionalidad se cumple cuando se toma en cuenta la capacidad económica del sujeto obligado. Esto es que el patrimonio del contribuyente se vea afectado en la menor medida posible; en relación a ello se establece que la capacidad contributiva consiste la capacidad real de contribuir al gasto público. Lo anterior es reiterado por nuestro máximo tribunal en la siguiente tesis jurisprudencial:

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva **capacidad contributiva**. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de **capacidad** económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.¹⁴

¹⁴ Registro No. 192849, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Página 22, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Administrativa.

Entonces la proporcionalidad es pues la forma justa y eficiente de que cada contribuyente sea capaz de cumplir con su obligación de contribuir, de otra forma sería imposible realizarlo, ya que todos los seres humanos necesitan de un mínimo vital para subsistir. En otro orden de ideas identificamos que otro principio importante que debe poseer la contribución, es que debe ser equitativa, que todos contribuyan para las necesidades públicas, aunque la igualdad de tratamiento de los sujetos va encaminada a situaciones más que de la persona únicamente; esto es, colocarse en las situaciones que la ley estime gravables, todos los sujetos que se coloquen en dicho supuesto habrán de contribuir, la equidad entonces tiene que ver con los supuestos que la ley prevé sean gravados.

Por lo que del cuerpo del artículo 31 fracción IV Constitucional éstas deben estar contenidas en una ley y con ello a contrario sensu queda excluida cualquier otra normatividad en la que pudieran sustentarse, de ello se infiere el principio de reserva de ley.

Recordemos que: “La reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.”¹⁵

Así las contribuciones se rigen por el principio ex lege, es decir, ninguna contribución que no esté establecida en ley podrá ser exigida, es donde se establecerá la forma de contribuir, modalidades de tiempo, modo y lugar, en fin habrá de narrarse con exactitud el hecho que habrá de gravarse.

¹⁵Carbonell, Miguel, “Sobre la reserva de ley y su problemática actual”, Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, No. 42, Abril – Junio 2000, p. 33.

Por tanto la finalidad de toda contribución debe ser destinarla al gasto público y como ya expresamos en líneas anteriores su fin es cubrir necesidades del Estado, por lo tanto se trata de necesidades comunes al pueblo, sin olvidar que existen pues niveles de gobierno en México en los que se habrá de contribuir, esto es primeramente a la Federación, en el orden local, para el Distrito Federal y de las Entidades Federativas y Municipios en que residan.

Es importante aclarar que conforme al criterio de la corte el gasto público es toda aquella erogación que se realice para cubrir funciones públicas apoyadas en un interés colectivo; tendiente a satisfacer las necesidades del Estado ello en relación directa a necesidades del Estado relacionadas con necesidades colectivas y sociales o servicios públicos.¹⁶

Así podemos identificar la importancia de la contribución y su clara postura de que no puede dirigirse a ningún rubro fuera del propio gasto público, además enmarcado por el presupuesto de Egresos por lo que ningún gasto comprendido fuera del presupuesto puede realizarse, tomando como base los ingresos que se obtendrán, mismos que derivan de un ordenamiento legal denominado Ley de Ingresos y es en esta disposición donde se enmarcan todas las contribuciones que habrán de ser recaudadas en un ejercicio fiscal.

El Código Fiscal de la Federación establece las siguientes contribuciones:

Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Mismas que por su importancia que revisten referiremos.

¹⁶Cfr. Registro No. 167496, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Página 1116, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Administrativa.

1.3.2.1.2 IMPUESTOS

El Estado para poder funcionar adecuadamente, debe establecer de manera coactiva ciertas cargas a aquellos a quienes pueda beneficiar que el Estado lleve a cabo su actividad; estas cargas pueden versar sobre múltiples objetos o actividades siempre que cumplan ciertos principios. Los cuales se contemplan en:

El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación que establece:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

Por lo que el impuesto es una contribución y como tal debe ceñirse a los principios de las mismas, pero debemos entender la significación del impuesto para entender porque es distinta esta contribución de las otras.

En los impuestos los sujetos obligados son personas físicas y personas morales; en referencia a estas últimas la Ley del impuesto sobre la renta establece:

Artículo 8o. Cuando en esta Ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

Bajo este contexto si nos apoyamos en el Código civil Federal ya que nos presenta un catálogo de lo que podemos considerar persona moral ello con el afán de complementar lo que nos indica la Ley del impuesto sobre la renta.

Artículo 25.- son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Podemos entonces afirmar que el impuesto tiene como peculiaridad, que de él no se recibe una contraprestación directa o tangible inmediatamente sino que se percibe de manera indirecta, beneficios que pudiéramos llamar generales, se ha considerado que por medio de estos se trata de hacer una distribución de la riqueza, por lo que el sujeto que sufre el detrimento en su patrimonio no podrá tener en forma tangible un beneficio, incluso no podrá beneficiarse por todos los servicios a los que será destinada su contribución, ya que por su situación económica privilegiada podrá por ejemplo: no hacer uso de los servicios de educación pública o de seguridad pública, sin embargo el hecho de que pueda argumentar que él podrá satisfacer algunas de las necesidades que se cubren con la recaudación de impuestos ello no significara que pueda eximirse de la no contribución, ya que al colocarse en el supuesto jurídico y hacer manifestación de capacidad contributiva deberá realizar su aportación.

Para mayor comprensión referiremos a la importancia de la Relación Jurídica Tributaria: es decir, “El vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria.”¹⁷

En este orden de ideas el hecho generador: Es aquella actividad realizada que da origen al pago del impuesto y el hecho imponible: Es la situación jurídica, hipótesis normativa prevista en el ordenamiento jurídico donde se narra los hechos en abstracto que darán nacimiento a la relación jurídico tributaria.

Dentro de la Contribución llamada impuesto debemos destacar la importancia de sus elementos esenciales, es decir:

Sujetos: Los sujetos son aquellos que forman la relación jurídica tributaria, por una parte el Estado como sujeto activo, y las personas físicas y morales como sujeto pasivo, cabe destacar que en el artículo 1° de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establece un elemento más para los sujetos pasivos, del cual se concluye que no solo los mexicanos están obligados a contribuir, sino también extranjeros.

Base: Es el monto sobre el cual se calcula el impuesto, cantidad o valor que se asigna a una cosa o a una actividad.

Tasa o Tarifa: Es el porcentaje o cuota que se aplica a la base para obtener el monto del impuesto a pagar.

Objeto: Es aquel sobre el cual recae la contribución, es lo que se grava.

Dichos elementos esenciales son trascendentales para la contribución por lo que siempre deben estar contenidos en el texto legal.

¹⁷DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”, Op. Cit. P.97

Teniendo la definición y elementos esenciales de los impuestos nos obliga a reflexionar y consideramos importante realizar una clasificación de impuestos para una mejor comprensión, ya que su relevancia en las contribuciones y el amplio cumulo de objetos sobre los que pueden versar hace imposible considerarlos dentro de un solo rubro, lo que nos obliga a referirlo.

Así tenemos la clasificación de los impuestos en:

“Directos: Los cuales no son repercutibles y gravan los rendimientos. A diferencia de los indirectos que son repercutibles y gravan el consumo.

También tenemos a los personales que atienden a las características de las personas y los reales que se preocupan por los bienes o cosas que gravan.

Incluso hay una clasificación por la forma del gravamen, tenemos los específicos que atienden al peso medida, calidad o cantidad del bien gravado, se distinguen de aquellos que consideran el valor del producto, nos referimos a los ad-valorem

Tenemos los generales que gravan actividades distintas, pero que son de la misma naturaleza y lo especiales que gravan determinada actividad.

Atendiendo a su fin, tenemos a los impuestos con fines fiscales, éstos se establecen para obtener ingresos para el Estado y con fines extrafiscales que se establecen no con el ánimo de que se produzcan ingresos, sino con una finalidad distinta de carácter social o económico.”¹⁸

Los impuestos son muy importantes para la actividad económica del Estado, no se debe caer en un abuso de su imposición ya que ello desincentivaría la economía. Uno de los principales problemas de recaudación es que la forma de pago genera un gran problema para el contribuyente, porque no se ha logrado optimizar su recaudación, la carga administrativa que se tiene para cumplir con su pago es muy alta.

¹⁸CARRASCO Iriarte Hugo. “Derecho Fiscal I”, 6ª Edición, Iure Editores, México 2007, PP. 137-138

1.3.2.1.3 DERECHOS

El Estado en su poder de imperio puede prestar servicios de forma exclusiva, así como explotar los recursos que le pertenecen. Sin embargo dicha actividad representa erogaciones, ya que al prestar un servicio se requiere de ciertos elementos humanos y materiales o bien en cuanto a los recursos se necesita algún tipo de proceso o simplemente mantenimiento; de esta forma el Estado necesita recuperar dichos costos, el pago que se realiza por estos conceptos se denomina Derechos.

El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece:

...IV. 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.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

La característica principal de los Derechos es que se recibe un servicio, esto es, el contribuyente se ve beneficiado de manera directa, y el Estado a su vez sufre un detrimento inmediato, ya que la prestación de dichos servicios propicia que existan gastos que el Estado debe cubrir.

Los servicios que presta el Estado son exclusivos de éste, existe pues un monopolio de estos servicios.

Al respecto podemos perfilar las características de esta contribución:

Que deben estar establecidos en una ley.

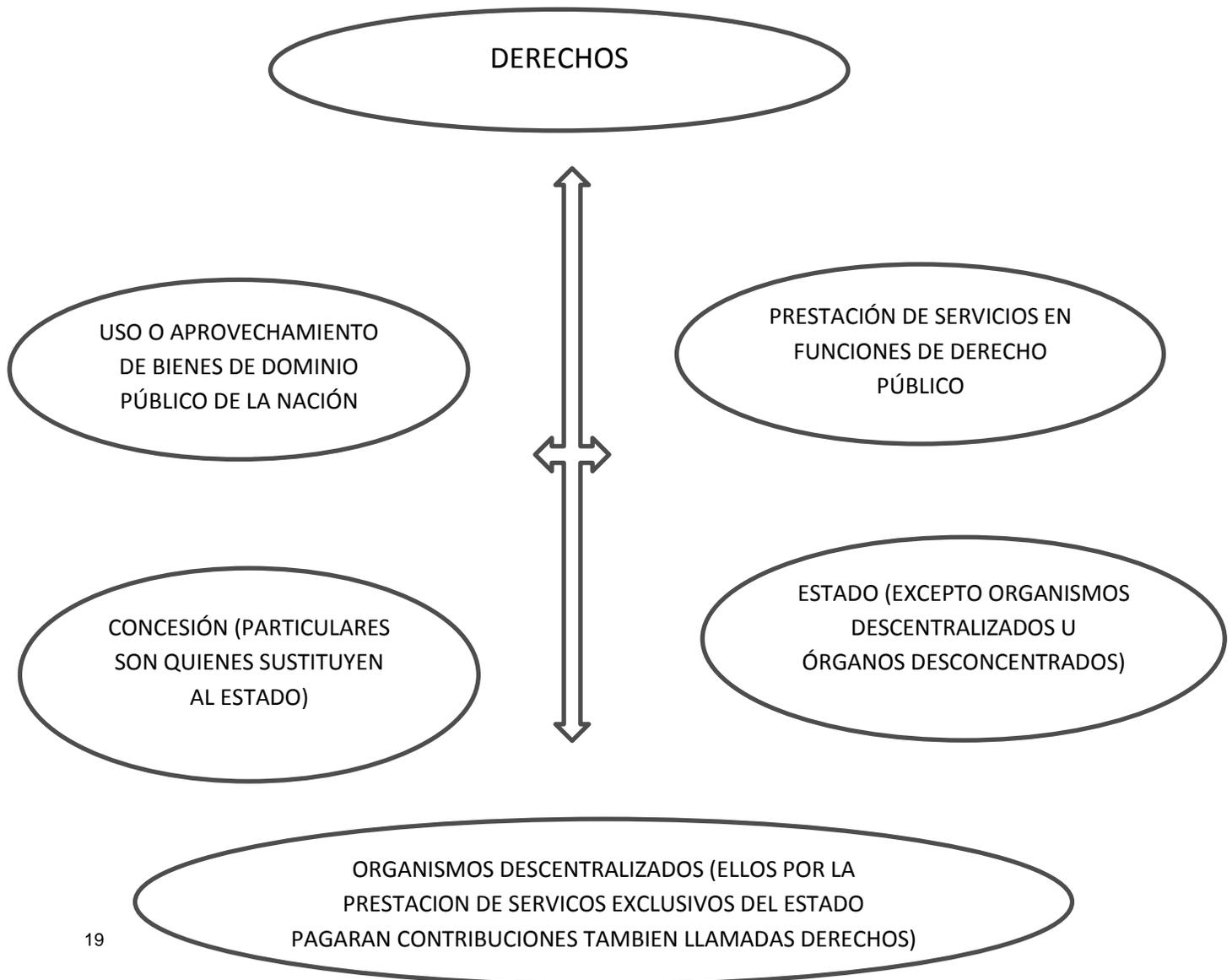
La cuota que se pague por el monto del servicio debe ser única y general para un servicio igual.

Bajo este contexto la ley Federal de Derechos refiere:

Artículo 1o.- Los derechos que establece esta Ley, se pagarán 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 y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio...

Del análisis del texto legal podemos esquematizar lo siguiente:



Por tanto los servicios son prestados de forma exclusiva por el Estado en su potestad de imperio, ya sea por bienes de dominio público o por actividades que de forma monopólica tenga a su cargo el Estado. Así el destino de los Derechos es cubrir las erogaciones que se realicen por la prestación del servicio y la obligación de pago nace de la necesidad del servicio.

¹⁹Creación de la autora

1.3.2.1.4 CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

“La contribución especial es aquella que se genera con o sin motivo de la actividad de los particulares cuando el estado tiene la obligación de realizar de realizar una acción determinada que le provoca un gasto económico que repercute en un beneficio directo de determinados ciudadanos.”²⁰

Dentro de las contribuciones especiales encontramos a las denominadas contribuciones de mejoras.

Las cuales se traducen en obras públicas, son realizadas por el Estado para mejorar su infraestructura. La realización de dichas obras conlleva por una parte el beneficio para la sociedad en general, pero por otra un mayor beneficio para quienes se encuentran cercanos a dichas obras, tanto así que la propiedad privada individual tiene una plusvalía y es por ésta última razón que debe pagarse una contribución más denominada contribuciones de mejoras.

En este orden de ideas el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación:

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

Es pues que aquí la relación jurídico tributaria nace de una obra que el Estado desea destinar a un lugar específico y por la cual el valor de las propiedades circundantes habrá de ser mayor, es por lo que quienes se verán beneficiados por dicha obra deben contribuir para llevarla a cabo.

Cabe distinguir que se entiende el beneficio por el uso o aprovechamiento o por la sola realización de la obra que incrementará la plusvalía en los predios cercanos.

Otra acotación que debemos hacer notar es que no es que se deba pagar como contribución el total de la obra, el Estado subsidia esta, mientras que por concepto de contribución de mejora se paga una parte menor.

²⁰YANOME Yesaki Mauricio. “Compendio de Derecho Fiscal” Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2009, p. 107

Se trata pues de una contribución que tiene un destino específico y que en cuanto a su proporcionalidad debe tomarse en cuenta el valor de la obra, subsidios que otorgue el Estado, y en cuanto a equidad debe atenderse a los beneficios directos que se reciban.

También dentro de este rubro encontramos a las que se causan por el uso de algún servicio que en su naturaleza es gratuito y al cual todos tenemos derecho a acceder; pero que en casos específicos, aquella persona que lo solicita tendrá algún beneficio económico y es por esa razón que debe realizar una contribución. Un ejemplo muy común lo tenemos en los partidos de futbol: al asistir a un estadio podemos percatarnos de que en el interior hay Seguridad pública, este servicio está considerado como un gasto público por lo que se paga con los ingresos del Estado, sin embargo, la realización del partido de Futbol conlleva para quien lo organiza un beneficio económico y es por ese motivo que él debe pagar una contribución. Llamadas también contribuciones al gasto.

1.3.2.1.5 APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Derivado de los derechos laborales enumerados en nuestra carta magna, los patronos tienen obligaciones de aportar a diversos fondos para procurar una vida digna para el trabajador.

Artículo 2° Código Fiscal de la Federación:

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

Las aportaciones de seguridad social tienen características específicas y muy especiales de las demás contribuciones. Así encontramos que su fin es brindar los

servicios de seguridad social, entendida como un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123fracs. XIV Y XIX.

Por lo que la seguridad social tiene una naturaleza preventiva y de protección sobre servicios de salud, subsistencia y bienestar. Al respecto la Ley de Seguridad Social establece:

Disposición	Comentario
<i>Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.</i>	La seguridad social, trata de que todas las personas puedan tener acceso a una vida digna, resaltando los aspectos más importantes tales como la salud y la vivienda.
<i>Artículo 3. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.</i>	Los organismos que se encargan de esta tarea cuentan con autonomía fiscal, patrimonio propio y personalidad Jurídica.

En este orden de ideas: “El seguro social debe entenderse como un conjunto de seguros obligatorios de origen legal, gestionados por entes públicos y dirigidos específicamente a proteger necesidades sociales derivadas de riesgos que afecten a individuos determinados legalmente.”²¹

²¹VENEGAS Álvarez Sonia, “Derecho fiscal” Ed. Oxford University Press, México 2010. P. 434

Los organismos encargados de recaudar específicamente dicha contribución, son los llamados organismos fiscales autónomos, organismos públicos descentralizados que además para poder realizar la recaudación están dotados de autonomía fiscal, es decir, pueden fiscalizar, determinar y exigir el cumplimiento de créditos fiscales.

Esta contribución es tripartita, aportan una parte el trabajador, otra el patrón y también el Estado, de esta forma se quiere lograr que sea lo menos gravosa posible y que todos participen. La excepción a esta regla es el caso del INFONAVIT, en tanto se trata de una aportación del patrón. Situación que ha reiterado nuestro tribunal y lo tenemos en el siguiente criterio jurisprudencial:

INFONAVIT. ES CONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA EN CUANTO REMITE A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL RESPECTO DE LA INTEGRACIÓN Y CÁLCULO DE LA BASE SALARIAL PARA EL PAGO DE APORTACIONES, NO OBSTANTE QUE LAS CUOTAS AL IMSS SEAN TRIPARTITAS Y LAS APORTACIONES AL INFONAVIT SÓLO A CARGO DEL PATRÓN.

La remisión que el precepto citado efectúa a los artículos 27 y 28 de la Ley del Seguro Social, en cuanto a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones patronales en materia habitacional, no es violatoria del principio de legalidad tributaria por el hecho de que las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social sean tripartitas, mientras que las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se establezcan sólo a cargo del patrón, en virtud de que dicha diferenciación es irrelevante para efectos de la remisión aludida, pues lo importante en ambos casos es que las cuotas o aportaciones se determinen de acuerdo con un porcentaje que tiene como base los salarios de los trabajadores.²²

²²Registro No. 194 968, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Página 108, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Administrativa.

CAPÍTULO II

“SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL”

2.1 ORIGEN DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

A partir de que se logra la independencia de México resulta complejo estructurar una forma adecuada para llevar a flote el Estado que emergía, se intentaba seguir con los lineamientos de una monarquía. Poco tiempo paso para que se dieran cuenta que el modelo elegido no daba los resultados esperados; en la Constitución de 1824 fue cuando se adopta por primera vez la idea de una Federación, teniendo como modelo al Estado vecino del norte; y si bien es cierto, el territorio no surgió de la unión de Estados previamente establecidos como tal, también lo es que las provincias formadas estaban perfectamente delimitadas y lo que se pensaba lograr era adecuar esta forma de Estado por la pertinencia y acierto que tenía la descentralización. En el país existían dos grupos opuestos que propugnaban por ideales conservadores e ideas liberales, es por ello que en 1835 por ideas conservadoras se estipulan las llamadas “Bases Constitucionales” que pusieron fin al sistema Federal, dando paso a un modelo centralista donde el territorio se dividió en departamentos.

En 1836 se promulga la nueva Constitución de corte centralista, donde los territorios quedan divididos en departamentos y donde el poder se concentra en el gobierno central; En 1847 se establece de nueva cuenta la Constitución de 1824 de corte Federal.

Después de la pérdida de casi la mitad del territorio, por causas del centralismo, ya que resultaba complejo desde el centro dar solución pronta a los departamentos del norte, quienes eran los más alejados, de esa desprotección y abandono en que se tenían esos territorios se aprovechó el país vecino para apropiarse de esa gran parte del territorio Mexicano.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano está constituido en una Federación, lo tenemos estipulado de esta forma en el artículo 40 Constitucional:

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

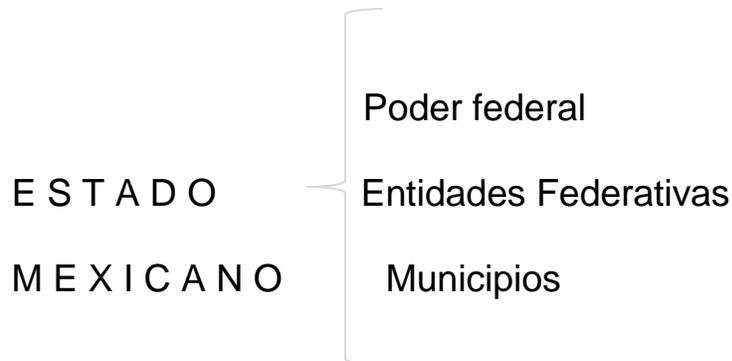
Y es justamente en esta Ley suprema en la cual tiene su principal antecedente la coordinación fiscal; en ella se trataba de que cada orden de gobierno tuviera la capacidad de sufragar sus propios gastos.

“El Federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución Federal de 1917, en la que se expresan, las facultades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este marco de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal en el país entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.”²³

²³García Sotelo Luis. “El Sistema de Coordinación Fiscal 23 años de Federalismo Hacendario” <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>

La Federación tiene como peculiaridad que existe una descentralización de funciones.

La descentralización de funciones se da la siguiente forma:



Uno de los principales motivos para que se constituya de forma definitiva al Estado Mexicano como una Federación fue que los problemas que se suscitaban tuvieran una solución más pronta y a la mano, siendo el municipio la forma más básica de división.

Así había que propiciar que tanto los Estados como los municipios pudieran tener ciertas funciones y que tuviera libertad de administración y de decisión, para que de esa forma la resolución de problemas tuviera una real eficacia y rapidez. Lo que se hizo necesario, para poder realizar una libre administración, tener recursos propios las 3 esferas de gobierno, sin perjudicar uno al otro. De ahí nace la división competencial misma que se da de la siguiente forma:

FEDERACIÓN

Facultades Exclusivas: Artículo 73 Fracción XXIX-A Constitucional

Facultades Prohibidas a las Entidades Federativas

Entendidas como exclusivas de la Federación

Artículo 117 y 118 Constitucional

Facultades Concurrentes: Artículo 73 Fracción VII

ENTIDADES**FEDERATIVAS**

No pueden gravar lo concedido a la Federación:

- Artículo 73 fracción XXIX-A Constitucional
- Artículos 117 y 118 Constitucional

Artículo 124. Las facultades que no están concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

MUNICIPIO

Libre administración de su Hacienda:

- Artículo 115 Fracción IV

Facultad de proponer a las legislaturas
Las cuotas y tarifas

- Artículo 115 Fracción IV

A partir de los cuadros referidos podemos inferir que a primera vista el problema resultaría estar resuelto, sin embargo nos encontramos que no se encuentran totalmente delimitados la competencia en materia tributaria. De esa forma podría llegarse a confundir y resultar gravoso para el contribuyente ayudar a sostener las 3 esferas de gobierno, si las 3 quisieran gravar las mismas situaciones, es decir, si se gravara tres veces un mismo ingreso, resultaría que el contribuyente se quedaría sin ningún ingreso real, el problema y el caos económico vendría como resultado de esta práctica y la recaudación se mermaría hasta llegar al punto de que ni las necesidades más mínimas del Estado se verían cubiertos.

A raíz de ello se han dado diversos intentos por lograr una coordinación entre los 3 diferentes órdenes de gobierno en lo que concierne a la materia fiscal.

Los primeros intentos por lograrlo se dieron a través de las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendarias, la primera se dio en el año de 1925, misma que fue convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani, se convocó a los Gobernadores de Cada Entidad para que por medio de un representante se llegaran a acuerdos que beneficiaran al Estado, de esta forma los temas centrales fueron el unificar impuestos, así como delimitar competencias y como medio de solución surgen las Participaciones.

La segunda se llevó a cabo en el año de 1933 cuyos principales objetivos fueron el revisar las conclusiones de la primera Convención, delimitar la jurisdicción fiscal y determinar cuáles deberían de ser los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones que se tomaran en las Convenciones. Se acordó que la Convención tuviera un estatus Constitucional, que cada fuente impositiva reportara un solo gravamen.

Cabe señalar que en 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas realizó un proyecto de reformas mediante el cual pretendía encaminar una coordinación fiscal que fuera eficaz para el Estado Mexicano, propendía a que las Entidades cedieran el cobro de ciertas contribuciones y a cambio de ello la Federación habría que propiciarle los medios necesarios para cubrir los gastos necesarios a la realización de sus actividades.

Sin embargo no es sino hasta 1947 que se da la tercera Convención, en ella se quiso tener una verdadera coordinación fiscal, distribución de gastos entre todos los contribuyentes y una distribución de los recursos según el costo de los servicios que prestaba cada orden de gobierno.

Y en 1953 surge la referencia de la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, misma que dio origen a los convenios entre la Federación y los Estados para que mediante ellos se derogaran algunas contribuciones locales, a cambio de ello la Federación daría participación de los ingresos Federales pero no fue sino hasta el año de 1980 en que entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal que derogo a la de 53 y que es la que se encuentra vigente.²⁴

Según el artículo 1 de la Ley de Coordinación fiscal:

Artículo 1o.- 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.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

²⁴ Cfr. REYES Tépatch Marcial. " Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933 y 2004" www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf

El sistema de coordinación fiscal va a encaminado a que el gasto público en los tres ámbitos de gobierno se vea satisfecho pero sin que ello signifique que la economía en el país se vea afectada, que la haciendas públicas Federal, Local y municipal se fortalezcan.

“Si bien es cierto que el propósito inicial que dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue ampliamente rebasado, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades y municipios, hoy en día, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de: mayores fuentes de ingresos para las entidades y municipios; menores presiones financieras para la federación; mecanismos más eficientes en las transferencias y ejecución del gasto a nivel local; una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal; el establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública local; y, por supuesto, una mejor operación y efectividad de los órganos que integran el sistema en su conjunto.”²⁵

²⁵García Sotelo Luis. “El Sistema de Coordinación Fiscal 23 años de Federalismo Hacendario” <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>

2.2 FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Los problemas que se generaron por la no delimitación de las competencias de cada ámbito de gobierno dieron como resultado excesos en las contribuciones. A través de los esfuerzos que se han dado por lograr una coordinación fiscal; una de las soluciones que se adoptaron para lograrlo fue que las Entidades Federativas y Municipios dejaran de gravar ciertos ingresos o actividades que originaban la doble o triple tributación, a cambio de lo cual la Federación les proporcionaría ciertos recursos.

El primer intento por lograrlo se dio a través de La ley que regula el pago de Participaciones de 30 de Diciembre de 1948, establecía:

“Las participaciones son las Cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.”²⁶

Dentro de los recursos recaudados por la Federación existe un apartado denominado Fondo general de Participaciones del cual se transfieren recursos a las Entidades Federativas.

²⁶ “Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas”, Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 1948. Tercera sección PP. 29-30

La forma en como está compuesto dicho fondo la tenemos consagrada en el artículo 2 de la ley de Coordinación Fiscal, que a la letra dice:

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

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

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Criterios para la distribución de Participaciones:

- Producto Interno Bruto
-
- Recaudación local
-
- El número de habitantes
-
- Crecimiento del Fondo General de Participaciones

De la misma forma los Municipios tiene derecho a participaciones y los criterios para su distribución:

- Colindan con fronteras o los litorales en relación con los impuestos de importación y exportación.
- Recaudación por impuesto predial y derechos de agua.
- Derecho adicional por extracción de petróleo.

El fondo de fomento municipal se forma según el artículo 2-A.

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

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.*
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.*

Los criterios para su distribución son:

- Recaudación de predial y derechos de agua
- Número de Habitantes
- Crecimiento del fondo del año 2007 al periodo de que se trate.

El fondo General de Participaciones se deberá calcular cada ejercicio fiscal, cabe destacar que en el presupuesto de Egresos están previstas las participaciones y establece reglas que se deben seguir.

La principal función de las participaciones es que las Entidades Federativas y Municipios no se vean afectados al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de esta forma alcanzan a sufragar el gasto público.

En el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado nos proporciona un catálogo de impuestos respecto de los cuales las Entidades Federativas y Municipios deberán de abstenerse de realizar su cobro; de esta manera la Federación realiza una mayor recaudación, y la merma que se genera al ámbito local se equilibra por medio de las participaciones.

2.3 FONDO GENERAL DE APORTACIONES.

A partir de que se fundamentó el nuevo sistema de coordinación fiscal, en 1998 se incrementa un nuevo método de coordinación, que resulta de la descentralización de algunos servicios, por lo cual habría que destinar recursos adicionales a los ya contemplados en las participaciones, por lo que se crea un nuevo rubro denominado “Aportaciones Federales” de esta forma se transfieren recursos a las Entidades Federativas así como a los municipios con la diferencia específica con respecto de las participaciones de que en este caso, los recursos transferidos tienen fines específicos, de esta forma lo tenemos regulado en la Ley de Coordinación fiscal:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece 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.*

Los recursos son destinados a servicios de educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, fortalecimiento de los municipios entre otros. Se han creado para tal efecto fondos en relación a cada una de las necesidades a cubrir, en la actualidad son 8 fondos por medio de los cuales serían distribuidos los servicios:

A partir de 1992 se firmó un acuerdo para la modernización de la educación básica y normal, fue suscrito entre el Gobierno Federal, las entidades Federativas y el SNTE, a raíz de este convenio surge la descentralización de la educación, pero no se transfieren la totalidad de funciones a las Entidades, solamente se delega aspectos operativos.

Tres de los fondos creados son destinados a educación:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Y una parte del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

Se trata pues de un fondo que es destinado a los servicios de salud, tomando en consideración la infraestructura y personal se calcula el monto que se destinará.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social: Este fondo está dividido en dos fondos para su aplicación, en fondo de infraestructura social Estatal y Municipal.

Se destina principalmente a financiar obras e inversiones para beneficiar de manera directa a sectores focalizados como en pobreza extrema o rezago social, es entregado de forma mensual y solo en los primeros 10 meses del año, el porcentaje destinado a este fondo es de 2.5% del cual 0.303% es destinado al fondo estatal y el 2.197% es destinado al fondo municipal.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Se trata de un fondo que pretende satisfacer las necesidades de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ponderando que primeramente se satisfagan necesidades de servicios de seguridad pública así como a obligaciones financieras; es calculado anualmente siendo un 2.35% para los municipios y de un 0.2123% para las demarcaciones territoriales del D.F., repartiéndose en partes iguales, los criterios para su distribución son: el número de habitantes y la demarcación territorial.

Fondo de Aportaciones Múltiples: Como ya mencionamos parte de este fondo es destinado a educación, la otra parte es destinada a asistencia social y apoyos alimentarios, en la parte educativa se destina a infraestructura y desayunos escolares, en cuanto a asistencia social se destina principalmente a sectores en pobreza extrema. Su monto equivale a 0.814% de la recaudación federal participable y se calcula anualmente.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal: Se destina a recursos materiales y humanos que se destinan para la seguridad pública, de esta forma se entrega de forma mensual con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública y a propuesta de la Secretaría de Gobernación.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:

Según el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal: *Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:*

I. A la inversión en infraestructura física...

III. Para apoyar el saneamiento de pensiones...

IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;

VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico...

VII. Para los sistemas de protección civil...

VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales...

IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados...

...tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

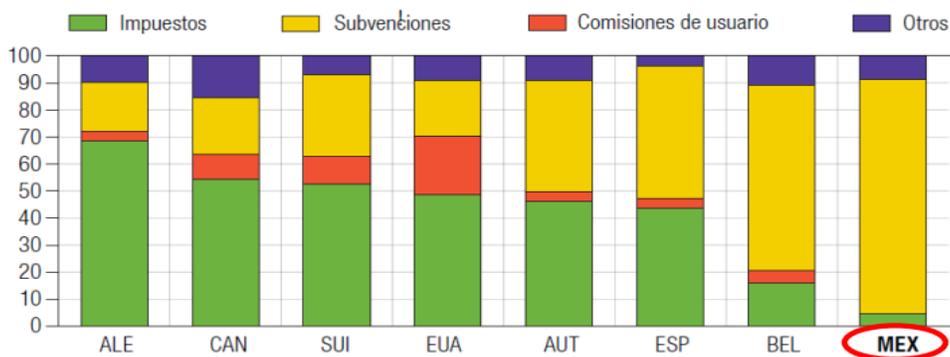
El control, evaluación y fiscalización de los recursos destinados a los fondos estará a cargo de: La Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, así como órganos de control interno de los gobiernos locales y por el Poder Legislativo local.

En el siguiente cuadro encontramos una gráfica comparativa de diferentes países, en cuanto a sus fuentes de ingresos, siendo las Entidades Mexicanas las más dependientes de sus transferencias:



Entre las federaciones al interior de la OCDE, las entidades de México son las más dependientes de las transferencias.

Gráfica 4. Fuente de ingreso a nivel subnacional en distintos estados federales de la OCDE (2010)



27

²⁷ <http://www.cefp.gob.mx/foro/2013/politicatributaria/presentaciones/cuatro.pdf>

Las participaciones y aportaciones Federales al amparo de la coordinación fiscal no han hecho más que incentivar que las Entidades Federativas y los Municipios dependan de la Federación, con lo que se cae en un atraso que propende a una centralización.

La importancia que tienen las transferencias nos lleva a considerar en una renovación del mecanismo de repartición para lo cual debiera implementarse una nueva forma de distribución en la que se pueda tomar en cuenta la eficacia de cada uno de los ámbitos de gobierno, condicionando también a la eficiencia recaudatoria.

2.4 CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Coordinación fiscal busca que la economía sea estable en el país; que para el contribuyente no resulte una carga excesiva el contribuir al gasto público, es por ello que se implementan métodos nuevos para su consecución, sin embargo debido a que estamos frente a una Federación es por lo que se requiere del consenso tanto del gobierno central como de las Entidades Federativas y de los Municipios.

El instrumento utilizado para lograrlo es a través de convenios, mediante éstos cada una de las partes se obliga a realizar o dejar de realizar ciertos actos mientras que la otra parte se compromete a compensar la merma que pudiera tener en sus ingresos. En su definición legal, convenio, es el acuerdo de

voluntades por medio del cual se crean, modifican, transfieren o extinguen obligaciones.

Así dentro de la coordinación fiscal tenemos dos tipos de convenios utilizados:

El primero es: “el de adhesión, que establece el pacto Federal, la acción integral y concertada como mecanismo constitucional valido por el cuál las Entidades Federativas se adhieren, se mantienen separadas o se retiran de la Coordinación Fiscal.”²⁸

La adhesión se refiere a que una sola de las partes redacta las clausulas, en este caso la Federación, mientras que la otra parte expresa su voluntad a través de la aceptación de las clausulas, en este caso las Entidades Federativas y Municipios.

La discusión al respecto de este tipo de convenios sobre si realmente debería llamárseles como tal, por no representar la forma típica de expresión y acuerdo conjunto de voluntades, sin embargo justamente la aceptación de las clausulas ya suscritas da como resultado que inmediatamente se tenga por expresada la voluntad de obligarse a lo ahí descrito.

Entonces para poder lograr la colaboración administrativa, el primer paso a seguir es el adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, una vez que sea dado ello se pueden realizar convenios de Colaboración administrativa.

²⁸ZAMUDIO Urbano Rigoberto. “Sistema Tributario en México”, Ed. Porrúa, México 2005, P.137

El Convenio de Colaboración Administrativa: “Ordenan una serie de funciones que Estados y Municipios deben efectuar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los recursos Federales.”²⁹

Los convenios son celebrados al amparo constitucional; en el artículo 26 encontramos que para lograr una proyección y cobertura total de las necesidades generales del Estado Mexicano, debe haber una coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno ello por medio de convenios.

En el artículo 116 Fracción VII expresamente confiere a la Federación y a los Estados la posibilidad de convenir con respecto a asumir funciones o el prestar servicios y el ejecutar y operar obras, ello con el propósito de desarrollo económico y social.

El objeto de los convenios de colaboración administrativa, en el ámbito de la coordinación fiscal tanto Federación como Entidades sean parte actuante en cuanto a recursos federales coordinados, acotando los puntos y bases bajo los cuales habrá de llevarse a cabo dicha colaboración.

En cuanto a cambios por la naturaleza de las necesidades tanto de la Federación como de las Entidades Federativas y Municipios, se realizan modificaciones por medio de anexos, este término es utilizado para referirse a documentos a documentos que modifican o adicionan el contenido de los convenios.

²⁹MONTELONGO Valencia Orlando. “Introducción al Derecho de las Finanzas Públicas Manual”. Ed. Flores Editor y Distribuidor, México 2012, P. 23.

El fundamento jurídico lo encontramos en la Ley de coordinación fiscal en su artículo 13 que a la letra establece:

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. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

A manera comparativa y para poder tener parámetros de la evolución de la coordinación fiscal, analizaremos los siguientes recuadros, dentro de los cuales encontramos las funciones y materias coordinadas.

En el primero de ellos encontramos la información de 1988-1989. Las materias coordinadas fueron IVA, Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos e ISR, en este último en lo que concierne a actividades del sector primario y multas, es importante resaltar que durante este periodo fue muy importante la recaudación del IVA, ya que de la misma se obtenía una recaudación directa.

FUNCIONES Y MATERIAS COORDINADAS CCAMFF VIGENTE DURANTE 1988 – 1989	
FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
<p>I.- Registro federal de contribuyentes.</p> <p>II.- Recaudación, notificación y cobranza</p> <p>III.- Informática</p> <p>IV.- Asistencia al Contribuyente.</p> <p>V.- Consultas y autorizaciones.</p> <p>VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización)</p> <p>VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).</p> <p>VIII.- Imposición y condonación de multas.</p> <p>IX.- Recursos administrativos</p> <p>X.- Intervención en juicio.</p>	<p>I).- Impuesto al valor agregado.</p> <p>II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.</p> <p>III.- Impuesto sobre la renta por:</p> <p>1.- Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.</p> <p>2.- Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes, sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría; entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.</p> <p>3.- las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.</p> <p>IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.</p> <p>V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.</p> <p>VI.- las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.</p>

DE 1990 a 1996 se elimina la coordinación en cuanto Impuesto sobre la renta y en cuanto al Impuesto al valor agregado se centralizaron las facultades, limitando a las Entidades Federativas las facultades que tenían con respecto a él.

CONVENIO VIGENTE DURANTE 1990 A 1996	
FACULTADES Y FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
<p>En Materia de IVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facultades de comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales en forma coordinada (conjunta) con la SHCP. • Ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección, así como en las oficinas de la autoridad competente. <p>En Materia de Multas Federales (Municipios)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificar las multas • Determinar sus accesorios • Devolver cantidades pagadas indebidamente. • Conceder autorizaciones. <p>En materia de Determinación de Ingresos Federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar los impuestos y sus accesorios • Imponer multas por infracciones al CCF. 	<p>I).- Impuesto al valor agregado, respecto de las funciones que en este Convenio se señalan expresamente.</p> <p>II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.</p> <p>III.- las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.</p>

A partir de 1997 se ha querido dar mayor impulso a la coordinación administrativa, las funciones de control y verificación se ampliaron a más impuestos, también se ampliaron facultades con respecto al registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

MATERIAS COORDINADAS
---cláusula segunda---
IVA, ISR, IMPAC e IEPS
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves
Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales
<p>las facultades relacionadas con las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las referidas en el artículo 41 del CFF. • La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del CFF. • Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

30

La colaboración debe sufrir modificaciones, porque como ya hemos expresado lo verdaderamente importante es que se fortalezcan las arcas locales y con ello evitar la dependencia y la descentralización, por lo que se debieran ampliar facultades a Estados y Municipios.

³⁰<http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/Coordinacion/Colaboracion.pdf> pp. 53-59

2.5 OTROS FONDOS

La Federación, Entidades Federativas y Municipios, deberían tener satisfechos sus gastos con los ingresos que poseen, constituyendo un binomio perfecto ingreso y gasto, Sin embargo, por el abuso excesivo en los gastos se ha generado que los ingresos sean insuficientes, razón por la cual se ha creado una alternativa para sufragar aquello que no se alcanza a cubrir, se trata de ingresos derivados de financiamientos. Los ingresos derivados de financiamientos: “Están constituidos por el ejercicio de funciones de Derecho público del Estado, para integrar y completar el presupuesto de egresos en un ejercicio fiscal determinado, ante la insuficiencia de recursos pecuniarios provenientes de las contribuciones, de los productos y de los aprovechamientos”.³¹

Podemos dividir a estos ingresos de financiamiento en los siguientes rubros: empréstitos; emisión de moneda; emisión de bonos de deuda pública.

En nuestra Carta Magna encontramos algunas limitaciones para los Estados en cuanto el tema se refiere, en su artículo 117 fracción VIII encontramos:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no

³¹SANCHEZ Gómez Narciso. “Derecho Fiscal Mexicano” 8ª Edición, Editorial Porrúa, México 2011, P. 375

podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De lo anterior se resalta la prohibición para los Estados de contratar deuda pública con extranjeros, tampoco habrán de ser destinados al gasto corriente sino que se debe destinar a la inversión pública.

Por otro lado también señala que tanto conceptos como montos deben ser establecidos en el presupuesto de egresos.

Después de la reforma de 2001 a la ley del mercado de valores, se hizo posible que el nivel de gobierno local pudiera emitir certificados bursátiles. Para acceder a dichos instrumentos deben contar con dos calificaciones a su riesgo crediticio, emitidas por una agencia calificadora reconocida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, misma que también supervisara su emisión, la emisión debe estar respaldada por la afectación de las participaciones federales u otro flujo de ingresos estable.³²

³²cfr.<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23->

[1/assets/documentos/Ini_R%C3%ADos_Piter_CPEUM.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23-1/assets/documentos/Ini_R%C3%ADos_Piter_CPEUM.pdf)

La emisión de moneda es otro de los medios que el Estado tiene a su disposición para regularizar su deuda. La moneda debe estar garantizada, por medio de reservas en oro, o algún otro valor público, sin embargo cabe la posibilidad de que se realice un incremento sin que este respaldado, esto provoca una serie de problemas y que la economía se ve afectada al haber un alza en los precios, la moneda vaya perdiendo su valor.

De acuerdo con las agencias calificadoras, solo 4% de los municipios del país cuentan con una buena gestión financiera, los demás registran bajos ingresos propios y un gasto deficiente. Hay falta de uniformidad en el contenido y la periodicidad de publicación de los informes financieros, amplia discrecionalidad en el gasto corriente; no están obligados a presentar auditorías externas, en tanto no participen en el mercado bursátil, una alta dependencia de los recursos federales. Actualmente el monto de la deuda subnacional representa un monto de 406 mil 764 millones de pesos, de los cuales la mayor parte fue destinada al gasto corriente, ello a pesar de lo establecido en el 117 constitucional.³³

La iniciativa de reforma en esta materia propone crear un sistema nacional de deuda, facultando al Congreso de la Unión para reglamentar un registro de toda la información relativa a la contratación y sostenibilidad de la deuda pública en los tres niveles de gobierno.

- Que el presupuesto de Egresos cuente con una partida diferenciada de aquello que se destinará al servicio de la deuda pública.

³³cfr.<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23->

- El Senado de la República deberá autorizar y supervisar el comportamiento de la deuda pública del gobierno Federal, Estados, Municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos en función de su capacidad de pago.
- Facultar a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la deuda pública en el marco del sistema Nacional de Fiscalización.
- Flexibilizar el límite de endeudamiento ante ciertas contingencias como recesión, crisis humanitarias o desastres naturales.
- Incrementar sanciones administrativas y penales para los servidores públicos que incurran en contratación de créditos irregulares.
- Fortalecimiento de las capacidades recaudatorias de los Estados y Municipios y la revisión de la eficiencia en el gasto público.
- Regular los salarios y prestaciones de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno.
- Supervisión de la SHCP y de auditores ciudadanos, para regular la entrega recepción en la transferencia de poderes.
- Crear fondos preventivos para cubrir gastos inherentes al cambio demográfico o el agotamiento de reservas de petróleo.

Podemos concluir que este tipo de ingresos se ha convertido en un problema ya que la esencia debiera ser que se invirtiera en algo productivo, entendiendo este concepto como proyectos que generen riqueza, y así la deuda se pagaría con los rendimientos generados, sin embargo por el abuso de la figura no se ha logrado tal objetivo.

2.6 DE LA ANAGO A LA CONAGO

La asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) es el antecedente de la Comisión Nacional de Gobernadores, surge para fortalecer el sistema de coordinación fiscal. La ANAGO estaba integrada por gobernadores pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática, se da en el marco de un pluralismo político donde algunos partidos tomaron fuerza política.

Esta asociación logra incluir a todos los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así se forma la CONAGO.

La CONAGO se constituye formalmente el día 13 de Julio de 2002, en Quintana Roo. Hoy día la CONAGO busca fortalecer a las Federación y a las Entidades Federativas, para que encuentren una armonía a sus funciones, así mismo busca solucionar problemas de diferente índole. Sus principales fundamentos:

- **“La Conago funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.”**

Resulta importante que exista disposición de todos los mandatarios para lograr acuerdos, de esa forma se busca el mejor beneficio posible para la sociedad.

- ♦ **“Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.”**

Una de los principales motivos del nacimiento de esta comisión fue esencialmente fortalecer las finanzas del orden local; a lo largo de su desarrollo se han ido incrementando sus fines; es importante que al poder homologar ideas puedan buscar soluciones comunes a problemas de igual naturaleza.

- ♦ **“Reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.”**

El Federalismo propugna por la descentralización, por lo que el hecho de que los Gobiernos locales estén conscientes de ello y de que al fortalecerlo se podrá lograr un gran avance tanto a nivel local como Federal.

- ♦ **“Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.”**

Como ya comentamos la búsqueda de problemas y soluciones comunes, es en aras de poder llevarlas a cada Entidad para dar respuestas prontas y eficientes a las comunidades.

- ♦ **“Busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.”**

Nos parece trascendental que los gobiernos se olviden de divisiones partidarias y que en busca del bien común puedan consensar y generar acuerdos.

- ♦ **“Tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.”**

En este punto debemos resaltar que una de las desventajas de esta comisión es que institucionalmente no están consideradas como un órgano que pueda ejercer coacción, su injerencia es simplemente el realizar recomendaciones y aplicación en cuanto a las facultades que si tienen en la esfera de competencia que les corresponde.

- ♦ **“Finalmente, la Conago confirma su compromiso con la sociedad de México y busca en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad social.”³⁴**

³⁴<http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

Consideramos que lo verdaderamente importante es que los gobiernos locales tengan conciencia de los problemas a los que se enfrentan y la agudización de los mismos si no se buscan soluciones a corto plazo.

Se organiza de la siguiente forma:

Pleno: Se integra de todos los miembros de la Comisión, por los 32 mandatarios.

Comisiones: Se dividen según los temas a tratar, a cada comisión corresponde el análisis de ciertos temas en específico, cuentan con un Gobernador Coordinador y un Vicecoordinador, mismos que se eligen por el pleno de la CONAGO, los temas son:

Agua; Asuntos Internacionales; Asuntos Migratorios; Campo; Ciencia y Tecnología; Comercio Exterior; Competitividad; Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo Digital; Desarrollo Económico; ; Desarrollo Integral de la región Sur-Sureste; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Regional; Desarrollo Social Y Pueblos Indígenas; Desarrollo Urbano, ordenamiento territorial y vivienda; Educación; Energía; Hacienda; Impactos de la industria petrolera; Infraestructura; Justicia; Medio Ambiente; Modernización y simplificación gubernamental; Pesca y Acuicultura; Protección Civil; Puertos y litorales; Recintos fiscalizados estratégicos; Reforma del Estado; Salud; Seguimiento a la Agenda estratégica Federalista; Seguridad Pública; Seguridad Social y Pensiones; Turismo.

Los temas que dieron nacimiento a este proyecto se fueron incrementando, ampliando su cobertura a muchas áreas de carácter prioritario, la finalidad de que se divida en comisiones es que dichas comisiones realicen un análisis técnico y a fondo de los temas a tratar, los acuerdos que se han de tomar se someten a discusión del pleno, hasta llegar a un consenso de su aprobación. Reiteramos que aunque la comisión no tiene injerencia coactiva, sino únicamente cada uno de los gobiernos en lo individual y dentro de sus respectivas competencias, nos parece importante que se busquen soluciones conjuntas y que se propugne por el dialogo, sin embargo lo que es una realidad es que hasta el día de hoy, no se ha logrado fortalecer las finanzas del orden local, existiendo aun una gran dependencia hacia con el gobierno central, resaltamos esto último ya que fue su principal fin.

2.7 LOS IMPUESTOS CEDULARES EN EL MARCO DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

El primero de Diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma y adiciona a la ley del Impuesto al Valor Agregado en el cual se reforma su artículo 43, a fin de otorgarles a las Entidades Federativas atribuciones para establecer impuestos cedulares; resultado de la primera Convención Nacional Hacendaria ya que en la propuesta ejecutiva de la mesa II de ingresos; señala como una de sus conclusiones la de restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, ya que la escasez de los ingresos propios tanto de los Estados como de los Municipios y la limitada autonomía en la creación y elección del tipo de potestad tributaria.³⁵

³⁵Cfr. <http://www.indetec.gob.mx/News/files/impCedMpales.htm>

Los impuestos cedulares, fueron implementados a partir de 2005, como una forma más para robustecer las haciendas locales y como resultado de la presión de los Gobiernos locales de una mayor potestad tributaria; se instauro la posibilidad para los Estados de establecer este impuesto.

Sin embargo el anterior no es el primer antecedente de impuestos cedulares:

Por decreto del 30 de diciembre de 2002, se adiciono en la ley del Impuesto sobre la renta el artículo 136-bis y el 154-bis; en ellos se contemplan dos supuestos por lo que se debe realizar un pago adicional, no especificados como Impuestos Cedulares pero que en esencia lo son.

En el primero de los artículos mencionados nos dice que se efectuara un pago mensual por los ingresos obtenidos, adicional al pago provisional de ISR, ello en la Entidad Federativa donde dichos ingresos se causen, aplicando una tasa del 5% del resultado obtenido por pago provisional, éste podrá ser acreditado contra el ISR del ejercicio.

En el 154-bis, de forma similar debe realizarse un pago pero ello por enajenación de terrenos y construcciones; con la diferencia de que este podrá ser acreditado contra el pago provisional que se efectúe por la misma operación.

Por otra parte y como lo mencionamos en un principio los impuestos cedulares también están contemplados en el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en dicho artículo si se les denomina como tal, y dentro de los aspectos más relevantes podemos mencionar:

- Se causan por:

- 1) Prestación de servicios profesionales
- 2) Uso o goce temporal de bienes inmuebles
- 3) Enajenación de bienes inmuebles
- 4) Actividades empresariales.

De lo anterior, los impuestos cedulares son optativos, de igual forma es opcional que se graven las 4 actividades o solo una de ellas.

“El impuesto cédular por la obtención de los ingresos por el otorgamiento del uso o aprovechamiento de los bienes inmuebles, así como por la enajenación de bienes inmuebles, pareciera que debe establecerse a favor de los Municipios, de conformidad con el artículo 115 fracción IV inciso a de la Constitución.”³⁶

- Otra característica es que la tasa aplicable para dichos impuestos debe ser de entre 2% y 5%.

- La causación del impuesto deberá realizarse territorialmente, en esa proporción cada Entidad tendrá derecho a establecer el impuesto cédular por las actividades realizadas dentro de su circunscripción.

- Para el caso de la enajenación de bienes inmuebles, se deberá aplicar el impuesto únicamente sobre la ganancia obtenida por dicha operación.

³⁶<http://www.indetec.gob.mx/News/files/impCedMpales.htm>

- La base de los impuestos cedulares deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Los impuestos cedulares, pueden ser deducidos de la base que grava el Impuesto sobre la renta, por lo que surge la problemática al respecto: Al ser un impuesto, debería poder acreditarse ya que estamos en presencia de 2 impuestos, tal y como lo contempla la ley del Impuesto sobre la renta con respecto a los impuestos cedulares que en ella se establecen.

Lo correcto es hablar un acreditamiento, de esa forma el total de lo pagado por el contribuyente podría verlo disminuido en el pago de ISR, ya que al deducirse de la base gravable no se ve reflejado el total de lo que el contribuyente paga por concepto de impuesto cédular. Hoy en día son pocas las Entidades Federativas que han adoptado: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Nayarit y Quintana Roo.

- 1) Honorarios profesionales: Guanajuato y Nayarit, 2% y 3% respectivamente.
- 2) Arrendamiento de Inmuebles: Chihuahua 5%, Guanajuato 2%, Guerrero 5%, Oaxaca 5% y Nayarit 3%
- 3) Actividades empresariales: Guanajuato 2%.
- 4) Enajenación de Inmuebles: Chihuahua 5% y Quintana Roo 2%.

Lo anterior lo podemos contemplar gráficamente en el siguiente recuadro:

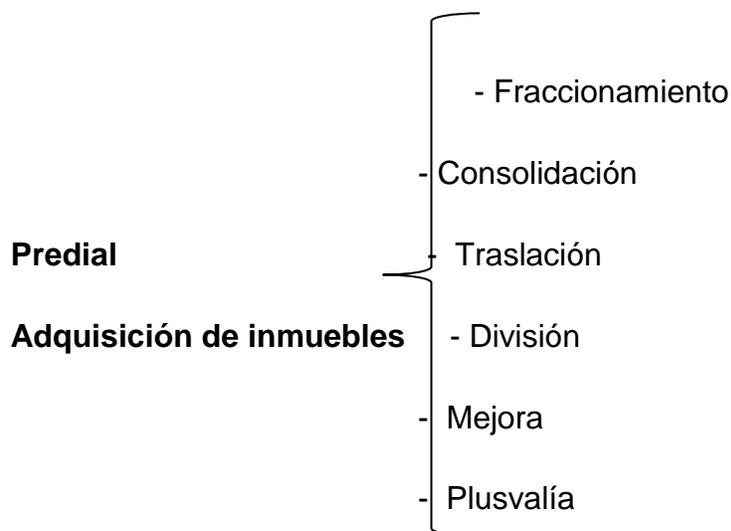
Tipos de Impuesto Cedular				
Entidad Federativa	Honorarios profesionales	Arrendamiento de inmuebles	Enajenación de inmuebles	Actividad empresarial
Chihuahua		5%	5%	
Guanajuato	2%	2%		2%
Guerrero		5%		
Nayarit	3%	3%		
Oaxaca		5%		
Quintana Roo			2%	

¹ Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de las Leyes de Ingresos de cada entidad federativa.

37

2.8 TASAS ADICIONALES NATURALEZA JURÍDICA.

Conforme a nuestra norma fundamental las tasas adicionales podrán establecerlas los congresos locales:



³⁷ Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) Nota informativa 3 de mayo de 2012. Notacefp/028/2012 <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/mayo/notacefp0282012.pdf>

Dichas tasas adicionales deben establecerlas a favor de los municipios. Los congresos locales deben establecerlas ya que no pueden mermar los ingresos a que tienen derecho los Municipios.

“La situación económico- social de una Entidad es particular e independiente de otra, la cual se pudiera ver afectado por diversos factores, tales como población, empleo, PIB, turismo, infraestructura pública, entre otros; por lo tanto, el establecimiento de un porcentaje superior o inferior dependerá de la propuesta por parte de los municipios que se expresará y sustentará en la exposición de motivos correspondiente y por otro lado, de la aprobación y publicación por parte del Legislativo Local.”³⁸

Las tasas adicionales se refieren a lo anteriormente descrito sin embargo la Ley de Coordinación fiscal al usar el término confunde dicha naturaleza. Por ello creemos necesario analizarlo.

Según la ley de coordinación fiscal las tasas adicionales son una forma más de coordinación fiscal, por medio de ellas se grava la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre producción y servicios.

El artículo 10-C de la ley de Coordinación Fiscal señala.-

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes...

³⁸<http://www.indetec.gob.mx/News/files/6%20%20ISABI.pdf>

La naturaleza Jurídica de las tasas adicionales de acuerdo con la legislación es de impuestos locales; además de agregar que se establecen en adición a los impuestos cedulares. No pueden considerarse impuestos porque para ellas se establece una cuota o tasa fija, tienen un destino específico y lo que les da vida es la celebración de un convenio de colaboración. Las tasas adicionales se dan al amparo de la coordinación fiscal y en consecuencia se establecen solo mediante un acuerdo entre las Entidades Federativas y Municipios.

Sin embargo la verdadera naturaleza jurídica de las tasas adicionales es la que se encuentra establecida en nuestra Carta Magna, en el artículo 115 fracción IV.

CAPÍTULO III

“FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES”

3.1 INGRESOS POR CONTRIBUCIONES.

El municipio al ser un orden de gobierno, realiza erogaciones y de la misma forma debe obtener ingresos. Nuestra carta magna autoriza en el artículo 31 fracción IV:

Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

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

“Los ingresos propios, son recursos que los Municipios recaudan por concepto de impuestos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

Para los Municipios el total de sus ingresos propios ascienden a 22,505.90 millones de pesos, lo cual representa el 30% del total de los ingresos que obtuvieron estos al cuarto trimestre de 2011.

Cabe señalar que el rubro de impuestos representa en promedio 52.1% de los ingresos propios, seguido por los derechos y los aprovechamientos, los cuales representan el 21.9% y 21.0% respectivamente.”³⁹

En general la atribución que poseen los Municipios en tanto contribuciones es la de gravar la propiedad inmobiliaria; pero no es la única contribución.

³⁹http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/informe_municipal_4to_trim_2011.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80

Por ejemplo la ley de hacienda municipal del estado libre y soberano de Puebla en su artículo primero establece:

La hacienda pública municipal se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, reasignaciones y demás ingresos que determinen las leyes fiscales; las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hicieren a su favor, así como cualquier otro que incremente el erario público y que se destine a los gastos gubernamentales de cada ejercicio fiscal.

Dentro de las Contribuciones tenemos a los impuestos que si bien es cierto que en cada Estado pueden variar en cuanto nombre y tasas, generalmente son considerados bajo los mismos parámetros; el impuesto municipal considerado más importante es el impuesto predial; dicho impuesto grava la propiedad o posesión de predios rústicos o urbanos; se encarga pues de gravar la propiedad raíz y la potestad con respecto a este impuesto la atribuye al municipio nuestra propia carta magna en su artículo 115 fracción IV inciso a). Por tanto enlistamos cada una de las contribuciones a que tiene derecho el orden de gobierno Municipal:

El impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos; grava la explotación, promoción de las actividades que se engloban en el nombre del impuesto.

Impuesto sobre rifas, loterías, sorteos, concursos y toda clase de juegos permitidos: Son sujetos del impuesto aquellas personas que reciban algún premio por dichas actividades.

Los derechos, que como ya vimos en el capítulo anterior se causan por servicios que en su carácter ente público presta el Estado, también son una fuente de ingresos para los municipios.

Los servicios por los que se debe pagar esta contribución según el artículo 46 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado libre y soberano de Puebla son:

I.- Alineamiento.

II.- Asignación de número oficial.

III.- Autorización de permisos de construcción de nuevas edificaciones, cambio de régimen de propiedad que requiera nueva licencia.

IV.- Otorgamiento de licencias.

V.- Demarcación de nivel de banquetas.

VI.- Acotación de predios sin deslinde.

VII.- Estudio y aprobación de planos y proyectos de construcción.

VIII.- Dictamen de cambio de uso de suelo.

IX.- Regularización de proyectos y planos.

Pago de derechos por los servicios de: alumbrado público, expedición de certificaciones agua y drenaje; por los servicios prestados por los rastros o en lugares autorizados, así como por los servicios de coordinación de actividades relacionadas con el sacrificio de animales; los prestados por los panteones; los prestados por el departamento de bomberos, por servicios especiales de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos, servicios de limpieza de predios no edificadas, por servicios de supervisión técnica sobre la explotación de material de canteras y bancos; por la expedición de 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: por expedición de licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles o la realización de publicidad; por los servicios prestados por los centros antirrábicos; por ocupación de espacios del patrimonio público; por servicios prestados por el catastro municipal.

De igual forma encontramos a las contribuciones de mejoras, que en el caso de Puebla, se manejan como Derechos por la ejecución de obras públicas pero que en esencia se trata de una contribución de mejora.

Se tienen contempladas por separadas las contribuciones de mejoras, señalando que se recibe un beneficio individualizado por la realización de una obra pública.

Aunque las contribuciones Municipales tienen una salvedad, en el artículo 113 de la citada ley poblana establece:

Artículo 113.- Hasta en tanto permanezca en vigor el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos; el de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos; así como la Coordinación por vías opcionales con el Gobierno Federal, el Estado y sus Municipios suspenderán total o parcialmente el cobro de las contribuciones que se deriven en dichos acuerdos, así como de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones federales aplicables.

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

Los Municipios tienen la facultad de celebrar convenios con el Estado al que pertenezcan para que sea éste quien realice ciertas funciones administrativas para que dicho Estado se haga cargo de las contribuciones, ello ya que el Municipio no cuenta con la suficiente capacidad técnica para hacerse cargo de dicha tarea. Para efectos de un mejor análisis tomaremos como referencia al Estado de Puebla, en cuanto a lo que establece respecto contribuciones municipales.

La siguiente información refleja el monto de ingresos en los Municipios seleccionados:

Finanzas
públicas
municipales

Consulta de: Ingresos Por: Ingresos Según:
Estado y Municipio

	Puebla	Puebla	San Andrés Cholula	San Pedro Cholula	Tehuacán	Teziutlán
Total	6,131,922,286	4,432,714,488	456,762,052	334,605,185	696,072,435	211,768,126
Impuestos	822,188,718	627,555,555	111,568,379	31,515,388	34,490,268	17,059,128
Derechos	534,307,842	356,195,152	86,683,572	32,403,932	41,117,156	17,908,030
Productos	31,516,865	11,724,735	2,220,172	9,248,265	6,320,766	2,002,927
Aprovechamientos	168,958,845	139,814,468	7,444,232	2,272,773	13,152,412	6,274,960
Participaciones federales y estatales	1,609,566,137	1,158,909,428	106,209,804	81,602,458	206,420,809	56,423,638
Aportaciones federales y estatales	1,701,889,402	1,150,278,464	73,281,683	117,383,910	282,840,373	78,104,972
Otros ingresos	509,141,073	358,357,229	24,324,751	36,197,042	56,267,580	33,994,471
Por cuenta de terceros	16,751,523		16,751,523			
Disponibilidad inicial	737,601,881	629,879,457	28,277,936	23,981,417	55,463,071	

FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

40

Como se desprende de la información anterior el Municipio que concentra mayores ingresos es el de Puebla, y su mayor rubro es por transferencias Federales por lo que una vez más se resalta la dependencia financiera de los Municipios.

⁴⁰http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289,11289

3.2 INGRESOS POR PARTICIPACIONES.

En el artículo 115 Constitucional Fracción IV inciso b encontramos a las participaciones federales, como otro ingreso a que tiene derecho el Municipio

c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Las Participaciones federales se encuentran en el presupuesto de Egresos de la Federación, no se encuentran en rubros separados, en relación con el destino que tengan, esto es Entidades o Municipios. Se distribuye de la siguiente forma:

0.136% Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la entrada o salida de mercancías siempre que celebren convenio en materia de vigilancia y control de introducción ilegal.

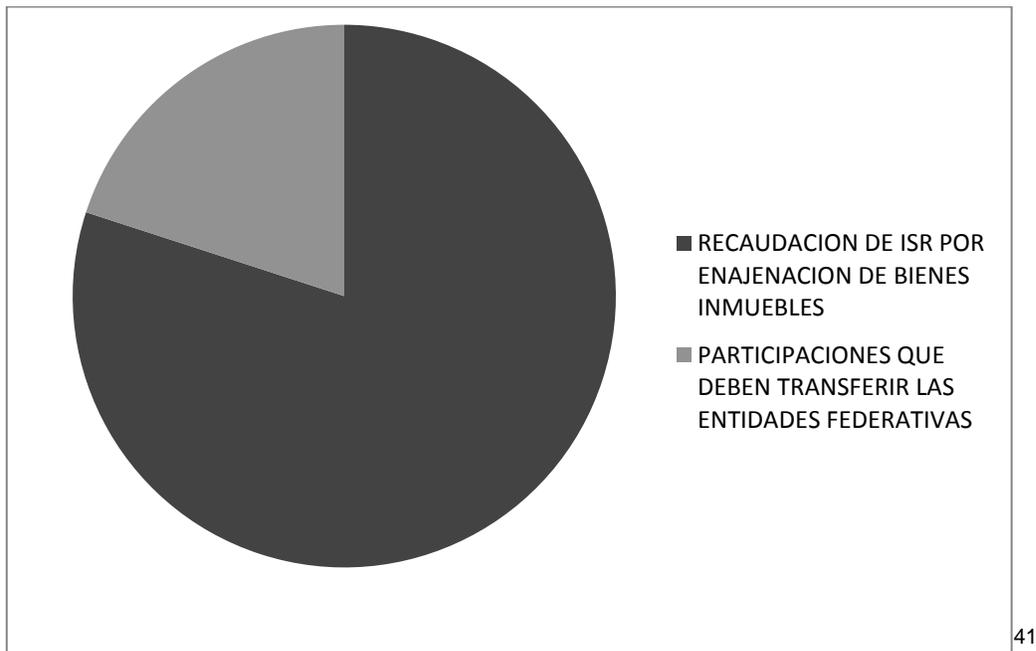
3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, municipios colindantes con la frontera o litorales por los cuales se realice la salida de dichos productos.

Se formará un fondo de fomento municipal que constituirá el 16.8%.

Se incrementará en 83.2% y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos.

También corresponderá a los municipios el 80% de la recaudación que se obtenga por concepto de Impuesto sobre la renta de personas físicas que realicen enajenación de bienes inmuebles siempre que dichos contribuyentes se hayan inscrito al Registro Federal de Contribuyentes como consecuencia de actos de verificación del municipio.

Los municipios recibirán 20% como mínimo de la participación que le corresponde a la Entidad Federativa a la que pertenezcan. En la siguiente grafica se aprecia los 2 grandes parámetros que se toman para la repartición de participaciones.



Como podemos notar la Federación incentiva a los municipios por realizar un adecuado desempeño en materia fiscal. Ya que no solo se toma en cuenta la recaudación que se realice sino que también se toma en cuenta que el municipio haya realizado actos de verificación y que por su causa se inscriban más contribuyentes.

En la siguiente grafica lo tenemos una comparación de la recaudación federal participable, participaciones y aportaciones recibidas por los Municipios:

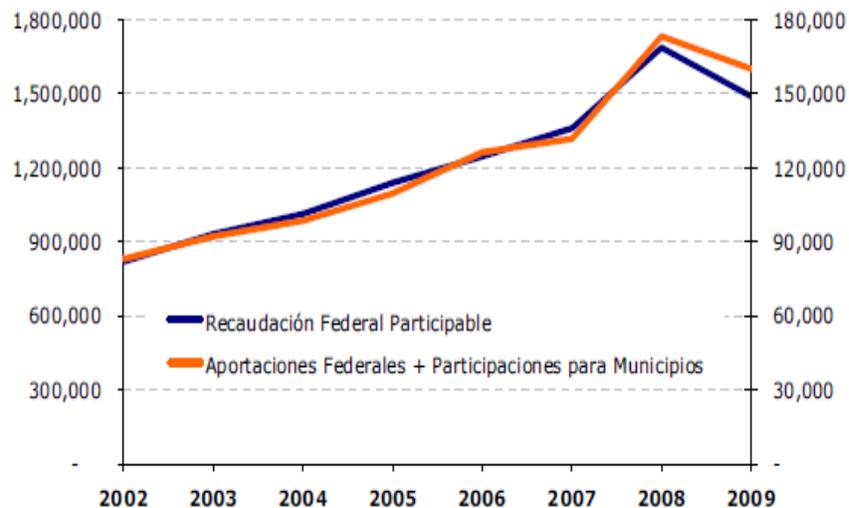


Gráfico 1.- Recaudación Federal Participable y Aportaciones Federales y Participaciones recibidas por los municipios de México (Cifras en Millones de Pesos).

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP) e INEGI.

La importancia de que los Municipios tengan una mayor recaudación y que ello se vea reflejado en sus ingresos, de esa forma se puede dar a los Municipios metas para una mayor atracción de ingresos.

3.3 INGRESOS POR TASAS ADICIONALES.

Como vimos en el punto de tasas adicionales, éstas según el artículo 115 fracción IV constitucional, las tasas adicionales debieran establecerlas los congresos locales, a favor de los Municipios.

Entidad	Denominación del impuesto	2012	Fundamento	Fuente de información
Aguascalientes	ISAI	2.00%	LIM Aguascalientes	http://www.ags.gob.mx/transparencia/art_9/secc1/municipal/ley%20de%20Ingresos%20del%20Municipio%20Aguascalientes%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%20del%202012.pdf
Baja California	ISAI	2.00%	LHM	http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/LEYHAMUN_30ABR2010.pdf
Guanajuato	ISTD	0.50%	LIM Guanajuato	http://guanajuatocapital.gob.mx/leydeingresos2012.pdf
Guerrero	ISAI	2.00%	LIM Chilpancingo	http://www.congresoqr.gob.mx/arch/leyes/INGRESOS%202012/CHILPANCIINGO.pdf
Hidalgo	ISTD	2.00%	LHM	http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?biblioteca-legislativa
Jalisco	ISTP	2.5 a 3.0% ADICIONAL A CUOTA FIJA	LIM Zapopan	http://zapopan.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2012/01/LeyIngresos2012.pdf
Michoacán	ISAI	2.00%	LIM Uruapan	http://www.congresomich.gob.mx/web/demo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=168&Itemid=1
Morelos	ISABI	2.00%	LIM Cuernavaca	http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2011/4943.pdf
Nayarit	ISAI	2.00%	LIM Tepic	http://www.tepic.gob.mx/transparencia/Ingresos2012.pdf
Nuevo León	ISAI	2.00%	LHM	http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_hacienda_para_los_municipios_del_estado_de_nuevo_leon/
Oaxaca	ISTD	2.00%	LIM Oaxaca de Juárez	http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/transp/nom/leyingresos2012.pdf
Puebla	ISAI	1.80%	LIM Puebla	http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/1531/4/ley_ingresos12.pdf
Querétaro	ISTD	2.00%	LHM	http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/images/stories/Normalidad/Leyes/LHMEQA.pdf
Quintana Roo	ISAI	2.00%	LHM	http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/
San Luis Potosí	IAI	1.60%	LIM	http://148.235.65.21/LIX/documentos/act_legislativa/Gacetas/1erPOS3erAEL/20111213_GP_SO89/Parte_I_BIS.htm
Sinaloa	IAI	2.00%	LHM	http://www.mazatlan.gob.mx/leyes/ley_hacienda_municipal.pdf
Sonora	ISTDBI	2.00%	LIM Hermosillo	http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Juridico/2012/Hermosillo.pdf

42

Resaltamos el caso de Puebla, donde tenemos que la tasa aplicable al impuesto sobre adquisición de inmuebles es de 1.8%, misma que sigue aplicándose actualmente. El trabajo de los Municipios para un incremento en las tasas adicionales, se basa en su capacidad de poder proponer fundadamente estos incrementos, directamente ellos se verán beneficiados.

⁴²<http://www.indetec.gob.mx/News/files/6%20%20ISABI.pdf>

3.4 INGRESOS POR BURSATILIZACIÓN.

La bursatilización es un proceso por medio del cual por medio de algún tipo de garantía o sustento se colocan títulos de deuda en un mercado de valores, en el caso de México la Bolsa Mexicana de Valores.

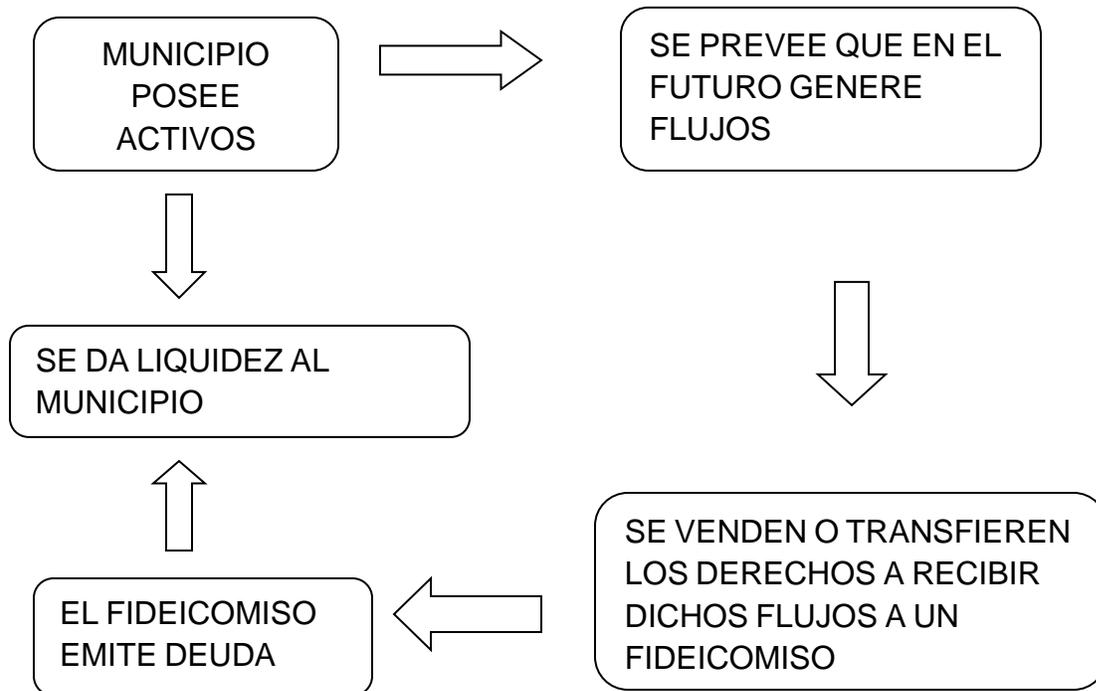
En 2001 fue cuando se empieza utilizar al mercado de valores como un medio para que los gobiernos se pudieran allegar de recursos, esto en México, año en el cual se reforma la Ley del Mercado de Valores, por la cual aparece la figura denominada Certificado Bursátil. Por lo cual nace la posibilidad para los Municipios de ingresar al mercado bursátil.

Los certificados bursátiles son instrumentos de deuda para el financiamiento de mediano y largo plazo, así como para instrumentar programas de bursatilización de activos. Su principal característica es su flexibilidad operativa de estructura a partir de un programa de colocación que puede ejercerse en una o varias emisiones.⁴³

La función principal de este tipo de operación es la de dotar en este caso a los Municipios de recursos debido a que su dependencia para con la Federación hace que en algunas ocasiones no cuenten con la liquidez necesaria.

⁴³ Cfr. http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_8a1_informacion/_rid/223/_mto/3/CERTBUR.pdf%3Frefop=view&reptp=BMV_8a1_informacion&repfidoc=125&repinline=true.

La forma en cómo funciona es la siguiente:



44

Se utiliza la figura del fideicomiso para dar certeza, ya que de esta forma lo que garantiza la deuda se encuentra protegido al no dar lugar a ninguna eventualidad futura, esta es la característica diferencial de este tipo de operaciones. El primer antecedente lo encontramos en Estados Unidos, por medio del cual se buscó dar apoyo al mercado hipotecario.

Las desventajas de esta operación es el abuso que se pueda generar por no estar dentro de la deuda pública, regulada de forma incompleta y que dadas estas características exista una escasa transparencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad promovida por diputados de la 58 Legislatura del Congreso de Sonora contra las reformas a la Ley Deuda Pública, del Código Fiscal del Estado, y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del estado para el Ejercicio Fiscal 2007, considerando inconstitucional el fideicomiso de financiamiento, el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública, al considerar que transgrede los artículos 116, 117 y 134 constitucionales. Además que podrían ser poco transparentes y por tanto un riesgo ya que se involucran ingresos públicos.

Sin embargo no podemos tener resuelto este asunto sino hasta una aplicación uniforme, ya que como podemos ver hasta hoy solo se aplicó en Sonora, lo que si bien deja precedente, no hace que otros Estados puedan aplicarlo sin ninguna restricción.

3.5 PROPUESTA DE OTROS INGRESOS.

Lo visto hasta este tema nos lleva a considerar la siguiente solución:

El Estado Mexicano no puede continuar con el esquema de finanzas que maneja hasta hoy, ya que si cada uno de los niveles de gobierno contara con fuentes bien definidas de ingresos no habría necesidad de la dependencia.

Analizáremos para tal efecto la ley de ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla 2013:

ARTÍCULO 1.- Los ingresos de la Hacienda Pública Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla, durante el Ejercicio Fiscal comprendido del día primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece, serán los que obtenga y administre por concepto de:

I.- IMPUESTOS:	II.-DERECHOS:
1.- Predial.	1.- Por obras materiales.
2.- Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.	2.- Por ejecución de obras públicas.
3.- Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.	3.- Por los servicios de agua, drenaje y alcantarillado.
4.- Sobre Rifas, Loterías, Sorteos, Concursos y Toda Clase de Juegos Permitidos.	4.- Por los servicios de alumbrado público.
	5.- Por expedición de certificaciones y otros servicios.
	6.- Por servicios prestados en el rastro municipal o lugares autorizados.
	7.- Por servicios de panteones.
	8.- Por servicios del Sistema Municipal de Protección Civil.
	9.- Por servicios especiales de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.
	10.- Por limpieza de predios no edificados.
	11.- Por expedición de 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.
	12.- Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.
	13.- Por los servicios prestados por el centro antirrábico, de acopio canino y felino.
	14.- Por ocupación de espacios y bienes del patrimonio público del Municipio.
	15.- Por servicios prestados por el Catastro Municipal.

Según el Estado de Ingresos y Egresos de 1 de Enero al 31 de Julio de 2013, el rubro de Impuestos y de Derechos es el que más nivel de recaudación presenta, siendo el saldo acumulado de Impuestos de \$12, 280,689.00 y el de Derechos de \$14, 756,492.81.

III.- PRODUCTOS:		IV.- APROVECHAMIENTOS:		V.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.		VI.- PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES Y VII.- INGRESOS EXTRAORDINARIOS. ESTATALES, RECURSOS Y FONDOS	
1.- Recargos.							
1.- Por venta o expedición.							
2.- Sanciones.							
3.- Gastos de ejecución.							

45

En cuanto a Productos tenemos que el saldo acumulado es de \$2, 603,759.71, Aprovechamientos \$1, 481,610.10; cómo podemos ver es una mínima parte de lo que representa de los ingresos propios con que cuenta el Municipio alcanzando por participaciones \$49, 791,098.72 y por el Fondo para la inversión pública \$58, 228, 045.95, podemos ver las grandes diferencias que representan ingresos propios e ingresos federales.

A pesar de que existe un catálogo expreso de los ingresos a que tiene derecho el Municipio, genéricamente en todos los casos por ingresos similares, el porcentaje que se obtiene es mínimo, evidentemente el hecho de incrementar fuentes no servirá de nada, si no existe una eficiencia operativa, un verdadero interés por obtener recursos.

Ello únicamente podrá lograrse si la Federación deja de suplir las necesidades de aquellos. De lo cual la lógica nos llevaría a que los Municipios reclamaran aquellos ingresos que la Federación adopto de una manera monopolizante y a los cuales tanto Entidades como Municipios renunciaron para no caer en la inconstitucionalidad de la doble tributación.

La problemática inicial que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual. La solución a dicha problemática sería entonces redefinir los esquemas en dos vertientes principales:

La Federación deja de ser benefactor del orden local, podrá resolver los problemas que le son propios.

Los Municipios por su parte al obtener sus propios ingresos, tendrán la posibilidad de resolver los problemas que son de su competencia, hoy los Municipios son dependientes de la Federación, en el siguiente cuadro tenemos los ingresos Municipales:

INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados básicos.

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS CUADRO 2.2.1
(Pesos)

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010
TOTAL DE INGRESOS	204 840 411 165	256 058 206 485	272 985 817 975	280 901 109 194
IMPUESTOS	24 336 718 090	26 768 035 940	27 343 098 614	29 014 277 851
DERECHOS	11 784 782 444	12 498 366 618	12 335 353 450	12 462 456 703
PRODUCTOS	3 268 166 364	3 989 847 462	2 992 912 442	2 936 180 687
APROVECHAMIENTOS	7 269 765 455	9 198 947 567	9 829 682 388	11 310 866 527
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	944 773 634	1 470 065 346	1 154 209 013	651 195 079
PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES	70 692 373 465	90 971 333 208	88 323 277 615	92 773 340 686
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	61 136 400 632	82 330 524 507	93 207 072 809	96 088 056 230
OTROS INGRESOS	6 717 774 862	7 796 853 730	10 244 418 248	7 419 025 666
POR CUENTA DE TERCEROS	657 677 967	48 197 417	309 469 505	651 602 475
FINANCIAMIENTO	11 774 895 829	15 872 437 341	18 397 749 262	23 436 743 912
DISPONIBILIDAD INICIAL	6 257 082 423	5 113 597 349	8 848 574 629	4 157 363 378

46

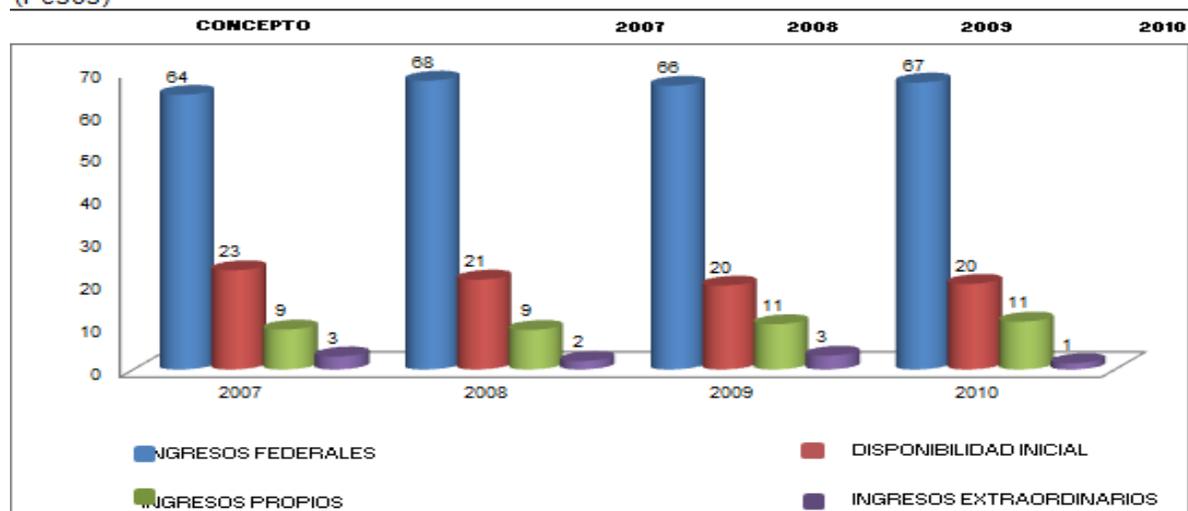
⁴⁶<http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=27565>

De lo anterior de la siguiente grafica donde podemos ver las dimensiones que representan los ingresos propios en comparación con los ingresos Federales:

INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados básicos.

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS (Pesos)

CUADRO 2.2.1



47

Como podemos notar los Municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos mediante aportaciones y participaciones, ello significa que las fuentes de ingresos propias no son suficientes y que además los Municipios no tienen la capacidad técnica para llevar a cabo la actividad de recaudación.

Así tenemos en el boletín informativo de 10 de septiembre de 2003 del centro de estudios de finanzas públicas se presentó la siguiente propuesta de asignación fuentes de ingresos:

FEDERACIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS
DERECHOS	DERECHOS	DERECHOS
<ul style="list-style-type: none"> - Servicios que presta la Federación en funciones de derecho público - Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. - Sobre extracción de petróleo - Extraordinario sobre extracción de petróleo. - Adicional sobre extracción de petróleo. - Sobre hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios que presta la Entidad Federativa en funciones de derecho público. - Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios que presta el Municipio en funciones de derecho público - Por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público
PRODUCTOS	PRODUCTOS	PRODUCTOS
<ul style="list-style-type: none"> - Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público. - Derivados del uso, enajenación o aprovechamiento de bienes del dominio privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público. - Derivados del uso, enajenación o aprovechamiento de bienes del dominio privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público. - Derivados del uso, enajenación o aprovechamiento de bienes del dominio privado.
APROVECHAMIENTOS	APROVECHAMIENTOS	APROVECHAMIENTOS
<ul style="list-style-type: none"> - Multas - Indemnizaciones - Reintegros - Provenientes de obras públicas - Participaciones - Aportaciones - Cooperaciones - 5% días de cama - Regalías - Fondo de desarrollo forestal - Cuotas compensatorias - Hospitales militares - Recuperaciones de capital - Proveniente de decomiso - Rendimientos excedentes PEMEX - Programas de mejoramiento - No comprendidos en incisos anteriores. - Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Multas - Indemnizaciones - Reintegros - Provenientes de obras públicas - Participaciones - Aportaciones - Cooperaciones - 5% días de cama - Regalías - Fondo de desarrollo forestal - Cuotas compensatorias - Recuperaciones de capital - Proveniente de decomiso - Programas de mejoramiento - No comprendidos en incisos anteriores. - Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Multas - Indemnizaciones - Reintegros - Provenientes de obras públicas - Participaciones - Aportaciones - Cooperaciones - 5% días de cama - Regalías - Fondo de desarrollo forestal - Cuotas compensatorias - Recuperaciones de capital - Proveniente de decomiso - Programas de mejoramiento - No comprendidos en incisos anteriores. - Otros.
	IMPUESTOS ESTATALES	IMPUESTOS MUNICIPALES
	<ul style="list-style-type: none"> Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal. Rifas, Loterías y Juegos con cruce de apuestas 	<ul style="list-style-type: none"> Predial Traslación de dominio Anuncios publicitarios

**POTESTADES RECAUDATORIAS
POR NIVEL DE GOBIERNO.**

FEDERACIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	IMPUESTO SOBRE LA RENTA	IMPUESTO SOBRE LA RENTA
Personas Morales - Régimen General - Régimen de Inst. Financieras. - Régimen Consolidación Fiscal - Régimen Simplificado - Régimen con Fines no Lucrativos Residentes en el Extranjero con Ingresos provenientes de fuente de riqueza situada en territorio nacional Territorios con regímenes fiscales preferentes y de las empresas multinacionales	Personas Físicas - Sueldos y Salarios - Act. Empr. y Profesionales. - Arrendamiento - Enajenación de Bienes - Adquisición de Bienes - Intereses - Premios - Dividendos - Demás Ingresos	Personas Físicas - Régimen Intermedio - Pequeños contribuyentes
IMPUESTO AL ACTIVO		
IMP. AL VALOR AGREGADO	IMP. AL VALOR AGREGADO	IMP. AL VALOR AGREGADO
Personas Morales - Enajenación de bienes - Prest. Servicios Independientes - Uso o goce temporal de bienes - Importación bienes o servicios	Personas Físicas - Enajenación de bienes - Prest. Servicios Independientes - Uso o goce temporal de bienes	Personas Físicas - Régimen Intermedio - Pequeños contribuyentes
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS
- Imp. Gasolinas - Imp. Diesel - Imp. Al Gas Natural - Telecomunicaciones - Importación bebidas alcohólicas y tabacos labrados	- Imp. Bebidas alcohólicas - Imp. Cerveza - Imp. Alcohol - Tabacos labrados	- Aguas gasificadas o minerales, refrescos, etc. - Jarabes o concentrados, etc.
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR		
IMP. AUTOMÓVILES NUEVOS	IMP. AUTOMÓVILES NUEVOS	IMP. AUTOMÓVILES USADOS
- Importación de automóviles nuevos	Enajenación de automóviles nuevos	Enajenación de automóviles usados
TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS
- Vehículos importados	- Vehículos nacionales	
SUSTITUTIVO AL CRÉDITO AL SALARIO	SUSTITUTIVO AL CRÉDITO AL SALARIO	SUSTITUTIVO AL CRÉDITO AL SALARIO
- Personas Morales	- Personas Físicas	

48

De lo anterior se desprende que sobre los impuestos ya establecidos, como es el ISR, impuesto Federal más trascendental, se realiza una división competencial en relación a las personas obligadas y actividades que se gravan.

⁴⁸<http://www.cefp.gob.mx/intr/boletin2003/ieov1a1n47.pdf>

3.6 EJERCICIO DE LA FACULTAD PARA PROPONER A LAS LEGISLATURAS ESTATALES LAS CUOTAS, TARIFAS Y LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS.

Artículo 115 Constitucional.

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

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, **propondrán** a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

Los Municipios carecen de facultad para legislar, es por ello que son las Legislaturas Estatales quienes se encargan de esa tarea. En materia de contribuciones, sabemos que las mismas deben estar establecidas en una ley, ello como característica fundamental por lo que al ser el Municipio un orden de gobierno con capacidad recaudatoria, es solo la legislatura local quien puede darle sustento a dichas contribuciones.

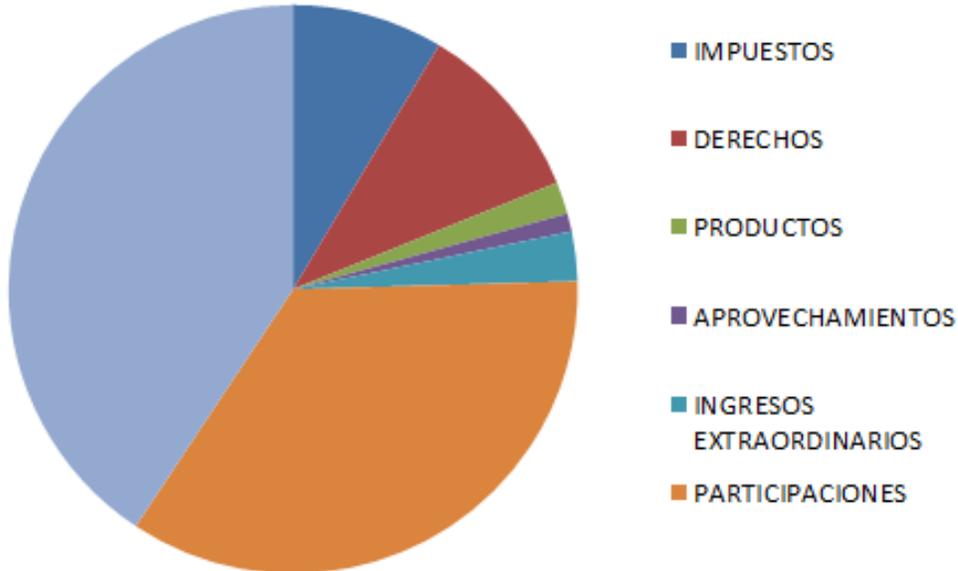
Sin embargo los Municipios tienen la capacidad de proponer las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones que tienen a su cargo.

La palabra propondrán ha sido interpretada de forma que no se considera una obligación sino que por el contrario queda como una posibilidad, para los Municipios de proponer y para las Entidades de tomar o no en cuenta dicha propuesta.

Los Municipios debieran tener conciencia de los beneficios que puede tener si realiza un adecuado manejo de la figura. Como ya mencionamos la verdadera naturaleza de las tasas adicionales es la consagrada en el artículo 115 constitucional y que según lo que se desprende del propio ordenamiento legal, éstas deben beneficiar directamente a los Municipios y éstos tienen la facultad de proponer dichas tasas; ello seguido de una debida motivación; el ejercicio de esta potestad incidiría en un aumento en sus ingresos.

3.7 EFICACIA EN EL COBRO DE CONTRIBUCIONES

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer diversas facultades tributarias a los Municipios, buscaba que los mismos tuvieran autonomía en el ámbito de sus finanzas y con ello propender por la descentralización de funciones. Sin embargo, como ya hemos mencionado ello se ha ido mermando, por el contrario los Municipios son cada vez más dependientes de la Federación. Aunque el Municipio si cuenta con algunas contribuciones, que si bien no son bastas, lo cierto es que tampoco son eficazmente recaudadas. El principal problema que hoy afrontan los Municipios es su dependencia con la Federación, en la siguiente imagen lo tenemos representado gráficamente:



49

A raíz de esto, como parte de los impuestos más importantes y que como se desprende de la gráfica, en cuanto a ingresos propios, es uno de los rubros por los que más se recauda, analizaremos el impuesto predial:

El objeto de dicha contribución es la propiedad raíz, la principal herramienta con la que puede contar el Municipio es el catastro, ya que mediante este instrumento se pueden conocer algunas características de la propiedad raíz, tales como su valor y medida entre otras. Por esta razón de dicho concentrado se pueden inferir datos de tipo fiscal, lo cual facilitaría la obtención de base gravable, así como de la cantidad de contribuyentes que se colocan en el supuesto y que deben cubrir la contribución.

Hoy día los catastros en México son de poco apoyo ya que su información no se encuentra actualizada, es por ello que se pretende eficientar dicha herramienta y dar con ello un impulso al Municipio y a su recaudación.

Existe para dicho problema un programa de modernización catastral y en las siguientes líneas tenemos el funcionamiento del mismo:

“El Programa de Modernización Catastral de Banobras (PMC) tiene como objetivo principal fortalecer los ingresos propios municipales a través del incremento en la recaudación del impuesto predial.

El PMC incluye asistencia técnica, así como apoyos de recursos no recuperables para la elaboración de los estudios y proyectos requeridos, y para apoyar de manera parcial por la ejecución de las acciones de modernización catastral.

Los apoyos por la ejecución se entregan al Municipio mediante la modalidad de reembolso a la conclusión de las acciones de modernización, previo dictamen técnico favorable.

Actualizar padrones de contribuyentes.

Modernizar los sistemas de gestión catastral.

Equipamiento.

Remodelación del área de catastro.

A solicitud de los municipios también puede incluir:

Estudios de valores catastrales.

Bancarización del cobro del impuesto predial.

Requisitos de ingreso

Se necesita:

- 1. Acuerdo de Cabildo mediante el cual se autorice el ingreso del Municipio al Programa.*
- 2. Carta de Adhesión firmada por el Presidente Municipal.*



La autorización de las solicitudes de ingreso al PMC están sujetas a la disponibilidad de recursos del patrimonio de la subcuenta “B” del Fideicomiso No. 1249. “Para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios” (FIDEM).

En el siguiente esquema se visualiza las etapas del PMC:

Programa de Modernización Catastral

Etapas

El PMC comprende cuatro etapas:



Los beneficios:

Contribuye a incrementar los ingresos propios del Municipio y a elevar el coeficiente de participación del Estado en la distribución de participaciones (Ramo 28) conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Promueve el desarrollo de Sistemas de Información Geográfica Municipal.

Genera información confiable para los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial municipal.

Contribuye al mejoramiento de los registros territoriales de los municipios.⁵⁰

⁵⁰<http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/ModernizacionCatastral.aspx>

Consideramos que la solución que se ofrece por medio de este programa es muy acertada y los Municipios deberían realizar la inversión necesaria para realizarlo ya que repercutiría en un mejoramiento en sus finanzas.

Tratamos en lo particular al impuesto predial ya que resulta ser el más importante en tanto ingreso municipal; en tanto a los demás impuestos, podemos decir de manera general que se necesita capacidad técnica en referencia específicamente a recursos humanos.

En tanto a los derechos, se debe de tratar que los servicios sean los más propicios y acordes con el monto que se cobra, esto es un servicio de calidad, que el costo y el beneficio estén relacionados directamente. En cuanto a contribuciones de mejoras y aprovechamientos podemos mencionar las características generales en cuanto a capacidad técnica enfocándose a recursos humanos eficientes.

Lo que se debe buscar es una forma en que la forma en que se deban pagar las contribuciones se haga de manera fácil, para que de esa manera no resulte en una carga extra para el contribuyente.

Proponemos que los miembros de los ayuntamiento cuenten con una preparación optima, para que no solo se sigan atribuyendo potestades y funciones al Municipio, sino que se tenga la capacidad de acción; donde se exijan mínimos requisitos de preparación académica y que se tenga acceso a actualización continua.

3.8 PRESUPUESTO DE EGRESOS

Concepto.

El presupuesto de Egresos es un documento donde se enlistan las erogaciones que habrán de realizarse en un ejercicio fiscal determinado, ello con base en los ingresos, tomando como punto de partida las metas a alcanzar.

El presupuesto de Egresos es un documento que siempre deberá de ir de la mano de la Ley de ingresos. A diferencia de ella a este no se considera ley ya que no sigue el procedimiento de la misma, se establece mediante un decreto.

Principios.

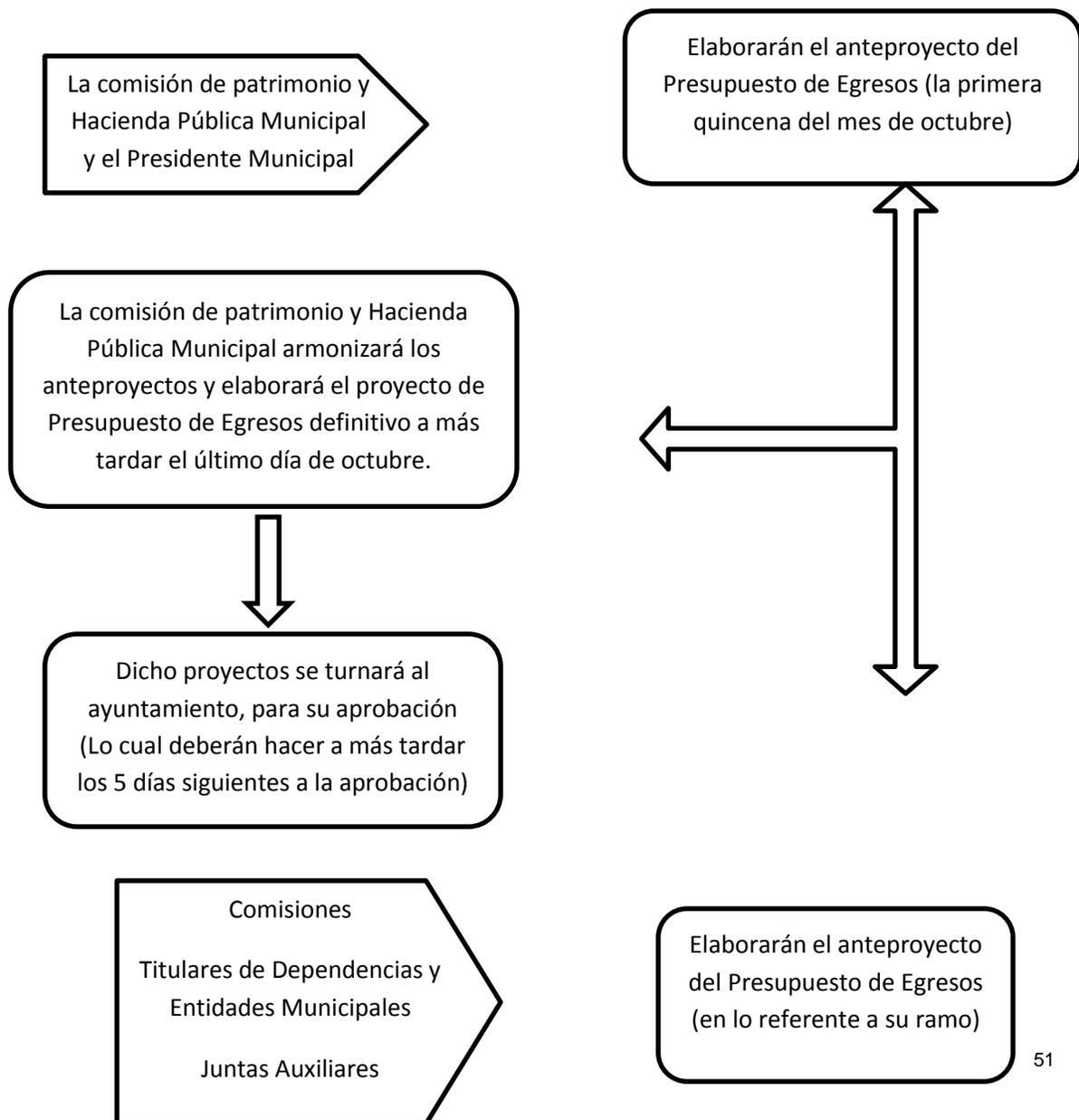
Universalidad: Debe contener todo el cumulo de erogaciones, sin que sea posible dejar pendientes de estimar alguna de ella.

Especialidad:

Artículo 115 Fracción IV inciso c) penúltimo párrafo.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución

Cada uno de las Entidades Federativas cuenta con su Ley orgánica donde se establecen los plazos y procedimiento para la elaboración del presupuesto, a manera de ejemplo explicamos gráficamente lo contenido en los artículos 145 y 146 de la Ley orgánica Municipal del Estado de Puebla:



51

Las modificaciones al mismo deben seguir las mismas modalidades que para su aprobación.

El presupuesto de Egresos debe ser acorde con las necesidades del Municipio por lo que se debe realizar tomando en cuenta las metas a alcanzar. Solo considerando que es lo que se pretende habrá de poder considerarse que es lo que se necesita.

Si se realiza una adecuada planeación se podrán identificar las áreas de necesidad. De igual forma deben priorizarse los objetivos y si realmente la consecución del proyecto dará resultados de manera eficiente.

3.9 LIBRE HACIENDA MUNICIPAL

La Hacienda del Municipio hace referencia al conjunto de bienes financieros. Su patrimonio, en la Constitución establece para los municipios la libertad de administrar libremente su hacienda.

Artículo 115 Constitucional.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...

La hacienda Municipal es la parte líquida que posee el Municipio, según nuestra carta magna se integra por:

- Rendimientos sus bienes
- Contribuciones
- Otros Ingresos

“Los ingresos revisados al cuarto trimestre de 2011 son del orden de 75,002.83 millones de pesos. En promedio cada Municipio obtiene ingresos por la cantidad de 1,500.06 millones de pesos.

El rubro de las participaciones y colaboración administrativa representa cerca de 37.4% del total de los ingresos de los Municipios. Por otra parte las aportaciones y otros recursos Federalizados que reciben los Municipios representan el 18.9% de los ingresos.

Lo anterior denota en términos generales una dependencia cercana al 56.3% de recursos transferidos por la Federación y los Estados para el periodo analizado.

De los ingresos propios el rubro de los impuestos es el más importante puesto que representa el 15.6% del total de los ingresos.”⁵²

De la información proporcionado en números podemos notar que la mayor de la Hacienda Municipal es proveniente de la Federación lo que denota una vez más que los Municipios son un orden de gobierno dependiente.

En cada una de las leyes secundarias encontramos una descripción detallada de lo que integra la Hacienda de cada Municipio y a manera de ejemplo tomaremos la legislación del estado de Puebla.:

⁵²http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/informe_municipal_4to_trim_2011.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA

ARTÍCULO 141.- La Hacienda Pública Municipal se integra por:

I.- Las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los Municipios...

II.- Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del Estado por conducto del Ejecutivo...

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

IV.- Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;

V.- Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales;

VI.- Los ingresos que por cualquier título legal reciban;

VII.- Las utilidades de las empresas de participación...

VIII.- Los demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor...

La importancia de que se resalte en la Constitución la libertad hacendaria es para otorgarle al Municipio autonomía, si no pudiera tomar decisiones en cuanto a su patrimonio sería un verdadero problema para las Entidades Federativas y la propia Federación, al tener que autorizar cada uno de los movimientos que el Municipio necesitara realizar.

Sin embargo consideramos que en realidad no se cuenta con la libertad hacendaria, ya que aun cuando el Municipio tenga libertad de acción en cuanto a elaboración del presupuesto de Egresos, no lo es en cuanto a sus ingresos, por lo que se propone que los municipios puedan plantear a las legislaturas locales las fuentes de ingresos, ello por supuesto debidamente fundado y motivado y que las legislaturas locales se vean obligadas a revisar dicha propuesta.

3.10 CUENTA PÚBLICA

“La cuenta pública Municipal es el registro detallado de los ingresos del Municipio y del ejercicio de su presupuesto a través de los gastos efectuados, incluido el soporte documental que compruebe unos y otros”.⁵³

La cuenta pública contiene la información de las finanzas del Municipio, su contabilidad. Por tal debe seguir los principios de contabilidad generalmente reconocidos. Pero no únicamente es la contabilidad del Municipio, es un medio de control para los mismos para que no ejerzan de forma inadecuada los ingresos del Municipio, por lo que todo lo erogado debe poder comprobarse y justificarse. Según nuestra carta magna las Entidades Federativas deben revisar y fiscalizar las cuentas públicas.

“La cuenta Pública Municipal es el documento mediante el cual el Ayuntamiento cumple con la obligación jurídica de someter a las legislaturas locales los movimientos habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el análisis pormenorizado sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.”⁵⁴

⁵³ANDRADE Sánchez J. Eduardo. “Derecho Municipal”, 1° edición, Editorial Oxford University Press, México 2006.

⁵⁴CABRERA Dircio Julio. “Teoría del Derecho Municipal”, Primera edición, Ediciones Coyoacán Universidad Autónoma Del Estado De Morelos Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México 2009. P247

Artículo 115 fracción IV inciso c), párrafo cuarto: *Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

Debe Contener:

“- Los principales lineamientos de la Política de Ingresos

- Forma en que se aplicó la ley de Ingresos
- Ingresos recaudados
- Forma en que se realizó la Fiscalización
- Recursos provenientes de financiamiento crediticio
- Colaboración Ciudadana para obras y servicios.

La tesorería Municipal es el órgano administrativo encargado de elaborar el documento de la Cuenta Pública y el Síndico es el responsable de su revisión.”⁵⁵

La cuenta Pública Municipal es muy importante ya que es una forma de control para los Municipios; hoy el rubro más representativo de egresos lo conforman los servicios personales.

⁵⁵CABRERA Dircio Julio. “Teoría del Derecho Municipal”, Primera edición, Ediciones Coyoacán Universidad Autónoma Del Estado De Morelos Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México 2009. P248

La cuenta Pública Municipal es muy importante ya que es una forma de control para los ayuntamientos. La siguiente información refleja los resultados obtenidos en las últimas administraciones del Municipio de San Martín Texmelucan donde destaca que han tenido administraciones deficientes:

Periodo Auditado	Fecha de Aprobación por el Pleno del H. Congreso del Estado	Presidente Municipal en turno	Resultados
01 ene 01 - 31 dic 01	23 ene 03	ENRIQUE PORTER BASBUSCH	 Aprobado
01 ene 02 - 14 feb 02	23 ene 03	ENRIQUE PORTER BASBUSCH	 Aprobado
01 ene 03 - 31 dic 03	02 jun 05	SABAS LÓPEZ MONTAÑO	 Sancionado
01 ene 04 - 31 dic 04	20 jul 06	SABAS LÓPEZ MONTAÑO	 Sancionado
01 ene 05 - 14 feb 05	27 jul 06	SABAS LÓPEZ MONTAÑO	 Sancionado
01 ene 06 - 31 dic 06	30 jul 09	RUBÉN ALEJANDRO GARRIDO MUÑOZ	 Aprobado
01 ene 07 - 31 dic 07	15 dic 09	RUBÉN ALEJANDRO GARRIDO MUÑOZ	 Aprobado
01 ene 08 - 14 feb 08	11 ene 11	RUBÉN ALEJANDRO GARRIDO MUÑOZ	 Aprobado
15 feb 08 - 31 dic 08	29 jul 10	NOÉ PEÑALOZA HERNÁNDEZ	 IPADR
01 ene 09 - 31 dic 09	11 ene 11	NOÉ PEÑALOZA HERNÁNDEZ	 IPADR

* IPADR : Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades 56

Nuestra propuesta al respecto es que se finquen responsabilidades más allá de las administrativas, para que por parte de los responsables exista un compromiso y no excederse en sus facultades, dependiendo el daño ocasionado incluso podría manejarse responsabilidad penal.

Sanciones propuestas:

- Reparación del daño
- Destitución del cargo (para lo cual deberán realizarse evaluaciones periódicas y no únicamente al final del periodo).
- En caso de no cumplir con la reparación del daño, podría emplearse penas corporales, como es la pérdida de la libertad.

CONCLUSIONES

1.- El Estado es la organización política suprema de todos los pueblos, contiene elementos esenciales, pueblo, territorio y poder; y elementos modales soberanía y orden jurídico es decir Derecho. Sin embargo hoy día uno de los problemas se da por la falta de congruencia entre la política fiscal y los fines buscados. Basta señalar que a 2012 existían 53.3 millones de pobres que representa el 45.5% del total de la población.

2.- El Estado posee dos fuentes de ingresos las no fiscales y las fiscales, éstas últimas, por concepto de contribuciones son por las que obtiene mayores ingresos, la característica de ellas es que son establecidas por el Estado de manera coactiva. Cabe destacar en este punto que México presenta un nivel de recaudación muy bajo, los ingresos como porcentaje del PIB en México son de 13.7% mientras que en países de la OCDE alcanza un 26.3%; si tomamos en cuenta que la Federación es quien tiene la mayor parte de la recaudación, debemos preguntarnos si en realidad hay eficiencia o sí al redistribuir funciones se logrará una mayor recaudación, sin necesidad de establecer más impuestos o incrementar tasas o cuotas.

3.- La problemática presentada fue que la distribución competencial en materia tributaria establecida en la carta magna en su artículo 73 fracción VII, al utilizar palabras tan genéricas como todo lo necesario, dejó abierta la posibilidad a la concurrencia impositiva, . A raíz de ello se han utilizado diversos instrumentos para proponer soluciones, el primer antecedente data del año de 1925 en el cual se celebró la primera Convención Nacional Fiscal. Pero hoy los resultados han sido deficientes, situación que se refleja en una mayor centralización de funciones y una consecuente dependencia de las Entidades Federativas.

4.- Las transferencias Federales se dan a través de dos instrumentos, participaciones y aportaciones, ambas tienen como finalidad robustecer las haciendas locales pero se diferencian por que las primeras no tienen una condición de destino específico mientras que las segundas sí. Consideramos que las transferencias solo hacen que el orden local se haya convertido en un ente pasivo, dependiente, que la Federación concentre las funciones; desvirtuando la propia naturaleza de la forma de Estado en la que está constituido nuestro país. En el caso particular del Municipio la recaudación ha ido a la baja mientras que las transferencias Federales se han incrementado.

5.- La Asociación Nacional de Gobernadores nace por la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; toma fuerza hasta lograr incluir a todos los gobernadores y convirtiéndose en la Comisión Nacional de Gobernadores. Sus objetivos se han ampliado y hoy tiene cobertura en los temas de problemática más relevante, sin embargo el fortalecimiento de las haciendas locales por medio de la distribución de potestades, como objetivo primordial no se ha logrado.

6.- Uno de los resultados de la presión del orden local, a través de la CONAGO, fue la creación de los impuestos cedulares mismos que están regulados en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo hoy la mínima parte de las Entidades Federativas lo ha implementado, al resultar ser una figura gravosa, sosteniéndose que se trata de un impuesto pero no poderse acreditar, manejando el beneficio como una deducción.

7.- Los ingresos Municipales se pueden englobar en dos grandes bloques: ingresos propios e ingresos por transferencias, estas últimas representan el 70% del total de ingresos. El efecto inmediato es que los Municipios dependan de la Federación y además de su Entidad Federativa al ser ésta quien realiza la canalización de ingresos, la solución de problemas en su respectiva competencia está condicionada, el Municipio por tanto es incompetente, el Estado Mexicano va encaminado hacia un centralismo no concordante con su Constitución.

8.- Por medio de las participaciones correspondientes a los Municipios, se trata de incentivar la recaudación de este orden de gobierno, tomando como parámetro para su repartición, la recaudación que se tenga y actos de verificación que se realicen. La reforma hacendaria presentada en 2013 propone que se consideren dos criterios para distribución: el fomento a la actividad económica y estimular la recaudación. Coincidimos en la necesidad de acelerar el desarrollo del Municipio pero dando también herramientas para que lo puedan lograr, consideramos debe haber capacitación e insistir en que debe exigirse mínimos requisitos académicos para ser miembro del Ayuntamiento, es importante la inclusión de todos los actores de la Coordinación fiscal, pero cada uno de ellos debe tener la posibilidad de no solo ser ente pasivo sino que externe sus necesidades y proponga soluciones con su debida fundamentación y motivación, de tal forma que se contribuya al mejoramiento.

9.- Las facultades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Municipios, no son ejercidas en su totalidad, o son ejercidas deficientemente, siendo este orden de gobierno poco eficaz y representando solo una carga para la Federación al ser un ente dependiente. Se propugna por una redistribución de competencias donde el Municipio tenga posibilidad y obligación de realizar una recaudación que le permita sostener sus propias finanzas.

La razón de lo anterior es que generalmente los miembros de los Ayuntamientos no cuentan con los conocimientos necesarios, falta capacidad técnica y sobre todo interés, ello lo vemos reflejado en una baja recaudación y un incremento en las participaciones y aportaciones. Además de que la mayor parte de los ingresos es destinado a servicios personales lo que denota que falta planeación encaminada a resolución de problemas.

10.- La cuenta pública es una forma de control para los Municipios, por medio de ella entregan el resumen de movimientos habidos; el problema reside en que por ser cuentas entregadas al final del encargo, no se logra entender el cumulo de carencias y abusos que suceden. De igual forma deben de endurecerse las sanciones para los miembros de los Ayuntamientos, aplicando la remoción del mandato y una fiscalización continua y no solo al final el encargo, ello para que se asuma la responsabilidad que implica el gobierno de la esfera primaria.

11.- Resaltamos la importancia del Municipio, no porque consideremos que la Federación y las Entidades Federativas no cuenten con problemas en materia tributaria o se minimicen éstos, sino porque consideramos que si se logra tener un Municipio que logre dar solución a los problemas que le competen, con una hacienda sólida, con autonomía real y evolucionando a un Federalismo Hacendario, donde se tenga la capacidad de tener un análisis y control de ingreso, gasto, deuda y bienes disponibles; de manera piramidal se verán beneficiada la Federación Y Entidades Federativas. En primer lugar fortaleciendo su hacienda mediante mayores ingresos, propugnando por una redistribución de funciones, acompañada de una capacitación técnica donde se exija un mínimo de preparación para que se dé una recaudación eficaz.

12.- San Martín Texmelucan, municipio que analizamos en el cuerpo del presente trabajo, hoy cuenta con serios problemas en sus finanzas; lo anterior debido a malas administraciones y falta de compromiso por parte del Ayuntamiento. Las consecuencias fueron que no se efectuaron pagos a proveedores, no se pagaran sueldos, cambio de personal y demandas por no haberles liquidado conforme a ley, un sinnúmero de problemas debido a la falta de ingresos. Hoy es la situación por la que atraviesa este Municipio, aunado a ello, en un litigio mal llevado por el síndico municipal se perdió un importante predio, donde se tenían instalaciones deportivas y de seguridad pública; el problema reside en que por la misma falta de recursos, no hay posibilidad de pagar la indemnización y mucho menos de asumir los costos de una reubicación. Esto solo representa una muestra de la actualidad de nuestros Municipios, problemas que se repiten en la mayoría de ellos. Se propone realizar un análisis de las áreas económicas de cada Municipio, con ello se podrá priorizar en las posibles áreas donde pueda haber mayor recaudación. Para muestra el municipio de San Martín Texmelucan en éste último ejercicio recaudo mayores ingresos por concepto de Derechos, con la implementación de parquímetros, ello por ser, como ya mencionamos, una zona comercial importante y al tener gran afluencia de visitantes. Reiteramos nuestra postura de que al fortalecerse las finanzas públicas, en forma escalonada se verán beneficiados los otros órdenes de gobierno, debe propugnarse por la descentralización, característica esencial del Federalismo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado", 1ª ed., Ed. Coyoacán, México, 2004.
2. JELLINEK Georg, "Teoría General del Estado", 1ª ed. En español, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
3. FERNANDEZ Ruiz Jorge, "Derecho administrativo y Administración Pública" Segunda Edición. Ed. Porrúa, UNAM, México 2008.
4. ARNAIZ Amigo, Aurora. "Estructura del Estado". Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1997.
5. PORRÚA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado", 10ª ed. Ed. Porrúa, México 1977.
6. COVIAN Andrade Miguel. "Teoría Constitucional", Volumen 1º, Ed. Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., CEDIPC, 2004.
7. ARMENTA López Leonel Alejandro. "Federalismo" Ed. Porrúa, México 2010.
8. BORJA Soriano Manuel, "Teoría General de las obligaciones", 20º Edición, Ed. Porrúa, México 2006
9. CARRASCO Iriarte Hugo. "Derecho Fiscal I", 6ª Edición, Iure Editores, México 2007.
10. YANOME Yesaki Mauricio. "Compendio de Derecho Fiscal" Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2009.
11. VENEGAS Álvarez Sonia, "Derecho fiscal" Ed. Oxford University Press, México 2010.
12. MONTELONGO Valencia Orlando. "Introducción al Derecho de las Finanzas Públicas Manual", Ed. Flores Editor y Distribuidor, México 2012.
13. ZAMUDIO Urbano Rigoberto. "Sistema Tributario en México", Ed. Porrúa, México 2005.
14. SANCHEZ Gómez Narciso. "Derecho Fiscal Mexicano" 8ª Edición, Editorial Porrúa, México 2011.

15. ANDRADE Sánchez J. Eduardo. “Derecho Municipal”, 1° edición, Editorial Oxford University Press, México 2006.

16. CABRERA Dircio Julio. “Teoría del Derecho Municipal”, Primera edición, Ediciones Coyoacán Universidad Autónoma Del Estado De Morelos Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México 2009.

REVISTAS

1. Carbonell, Miguel, “Sobre la reserva de ley y su problemática actual”, Vinculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, No. 42, Abril – Junio 2000.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

1. “Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas”, Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 1948. Tercera sección.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/tematicos/maritimos_nacionales.pdf

2. <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>

3. www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf

4. <http://www.cefp.gob.mx/foro/2013/politicatributaria/presentaciones/cuatro.pdf>

5. <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/Coordinacion/Colaboracion.pdf>

6. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23->

[1/assets/documentos/Ini_R%C3%ADos_Piter_CPEUM.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23-1/assets/documentos/Ini_R%C3%ADos_Piter_CPEUM.pdf)

7. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-01-23-1/assets/documentos/Ini_R%C3%ADos_Piter_CPEUM.pdf

8. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

9. <http://www.indetec.gob.mx/News/files/impCedMpales.htm>

10. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/mayo/notacefp0282012.pdf>
11. <http://www.indetec.gob.mx/News/files/6%20%20ISABI.pdf>
12. http://www.indetec.gog.mx/cpff/informe_municipal-4to-trim-2011.
13. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4
14.
http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_8a1_informacion/_rid/223/_mto/3/CERTBUR.pdf%3Frepfop=view&reptp=BMV_8a1_informacion&repfiddoc=125&repinline=true
15. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=27565>
16. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema>
17. <http://www.cefp.gob.mx/intr/boletin2003/ieov1a1n47.pdf>
18. <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/ModernizacionCatastral.aspx>
19. <http://www.ofspuebla.gob.mx/verayuntamiento.php?id=189>
20. <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
2. Ley de Coordinación Fiscal vigente a 2013.
3. Código fiscal de la Federación vigente a 2013.
4. Ley de Seguridad Social vigente a 2013.
5. Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente a 2013.
6. Ley del Impuesto sobre la renta vigente a 2013.
7. Ley de Hacienda Municipal del Estado libre y soberano de Puebla vigente a 2013.
8. Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla 2013.
9. Ley orgánica Municipal del Estado de Puebla vigente a 2013