



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL. MEXICO 1980.



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N: N: CUENTA
JULIO LIZARRAGA VALDEZ 7952015-5
ANGEL I. PACHECO VELASCO 7951888-0

M-0027141

1985



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.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION.	1
I. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.	5
A. Concepto de Estado Federal.	5
B. División de Competencias.	10
C. Competencia Tributaria.	18
D. La Administración Municipal.	24
II. LA COLABORACION ADMINISTRATIVA.	35
A. Concepto.	35
B. Análisis de la Doctrina sobre la Colaboración Administrativa.	38
1. En otros países.	38
Orígenes.	38
Operación y Funcionamiento de la Colabora- ción Administrativa.	40
Principios de la Colaboración Administrati- va.	43
2. En México.	50
Las disposiciones constitucionales.	50
La evolución de la administración pública.	54
III. LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y LA COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.	58
A. Antecedentes de la Colaboración Administrati- va.	58
1. Reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.	62

B. Los convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.	73
1. Naturaleza Jurídica.	74
2. Fundamentos legales de los convenios.	78
CONCLUSIONES.	82
APENDICE.	91
A. La Administración Fiscal Federal Delegada Estudio de un caso práctico.	92
B. Estadística y Gráficas sobre Participaciones a las Entidades Federativas de los Ingresos Federales. . .	103
BIBLIOGRAFIA.	117

INTRODUCCION

El antecedente directo del federalismo mexicano fue la diputación provincial creada por la Constitución de Cádiz de 1812 y el antecedente indirecto fue la Constitución norteamericana de 1787.

La diputación provincial era una forma de organización política tanto en la Península Ibérica como en las provincias de las colonias americanas, constituyendo una especie de junta gubernativa en cada provincia que tenía ciertos atributos de la potestad pública, actuando libremente dentro de su ámbito de competencia; así pues, por medio de esta forma de descentralización política en el gobierno que empezó a funcionar en México en 1813, el Virrey sólo era jefe político de la Nueva España y a su vez las provincias de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, las Internas de Oriente y las Internas de Occidente, las de Yucatán y Guatemala, también tenían su jefe político autónomo e independiente del Virrey. Por otro lado, el sistema federal norteamericano tuvo una gran influencia como modelo a seguir, debido principalmente a los logros alcanzados con esa forma de organización política.

El sistema federal en México se estableció por primera vez en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. Esta ley consagró el sistema de la concurrencia en materia fiscal

entre la Federación y las entidades federativas, con la única excepción de que a estas últimas se les prohibió establecer sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derecho alguno de tonelaje, ni sobre importaciones o exportaciones, siguiéndose así el sistema instituido por la Constitución norteamericana.

La Constitución de 1857 no contempló ninguna distribución de competencias en materia tributaria, estableciendo solamente como facultades exclusivas del Congreso de la Unión en materia fiscal las siguientes: expedir aranceles sobre comercio exterior e impedir restricciones al comercio interestatal, con lo cual se pretendió combatir a las alcabalas. Por su parte las entidades federativas tenían prohibido establecer contribuciones en los renglones señalados, así como imponer derechos de tonelaje u otro alguno sin autorización del Congreso de la Unión.

En la Constitución de 1917 no se estableció ninguna distribución de competencias en materia fiscal entre la Federación y las entidades federativas.

La actual actividad administrativa del Estado Federal Mexicano se ha configurado en una acción racionalizadora de recursos que incide en hacer más sencillo y expedito el trabajo de la Federación, prestando de tal forma un servicio más eficaz y eficiente. Para ello, se ha hecho uso de la delegación de funciones que propicia dicha situación, circunscribiéndose a esa esfera la colaboración administrativa en materia fiscal por encontrarse inmersa en la administración pública, que representa el punto de partida de un trabajo en conjunto que --

realizan la Federación, las entidades federativas y los municipios en forma coordinada, con la finalidad de optimizar recursos y coadyuvar al control en el manejo de los mismos. El ordenamiento jurídico que se ha establecido para tal fin ha evadido la potestad constitucional de las entidades federativas en el área tributaria, lo cual ha ocasionado como consecuencia que el federalismo mexicano sea disfuncional, ya que restringe el ejercicio tributario que la Constitución les ha otorgado en forma expresa, de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX, en lo referente a las participaciones que a éstas les corresponde sobre impuestos especiales, dado que las Legislaturas locales no están facultadas para ejercer tales atribuciones.

El sistema federal mexicano se caracteriza por una descentralización política asentada en su propia Constitución, la cual es símbolo de rigidez por no admitir un cambio en su estructura.

El tema que hemos desarrollado trata de ser un intento para estudiar con mayor atención el funcionamiento del sistema federal mexicano, pues la modernización de su funcionamiento acarrea problemas de descentralización administrativa, ocasionando a su vez estrategias de operatividad que son reversibles.

Las limitaciones a que nos enfrentamos se debieron fundamentalmente a la carencia de bibliografía adecuada a nuestro tema de estudio, dado que en nuestro país no se han realizado estudios serios o, bien, no se le ha dado la importancia requerida a la colaboración administrativa, sobre todo en materia fiscal.

Con base en la inconstitucionalidad de la colaboración administrativa en materia fiscal en lo relacionado a la delegación de facultades, consideramos pertinente abordar el tema a partir de un análisis del funcionamiento del sistema federal mexicano, para luego establecer cómo es que opera una colaboración administrativa enmarcada en la distribución de competencias que le es inherente a cualquier Estado Federal; así mismo, estimamos conveniente estudiar la normatividad de dicha colaboración, señalando las principales diferencias o inconsistencias que se presentan. Al respecto, la suscripción de los convenios colaborativos, en cuanto a establecer una delegación de facultades de la Federación a las entidades federativas, constituye un acto que anula la soberanía tributaria de éstas, dejándolas como si fuesen unidades administrativas, pues es importante señalar que la autonomía económica condiciona a la autonomía política.

Para concluir nuestro trabajo presentamos un apéndice que contiene un Estudio Práctico de la Administración Fiscal Federal Delegada, así como los Cuadros Estadísticos sobre Participaciones a las Entidades Federativas de los Ingresos Federales y las Gráficas de Evolución de los Ingresos Estatales durante el período 1979-1981 y sobre el total de las Participaciones de los Ingresos Federales a las Entidades Federativas entre 1978-1982. Este material de referencia se incluyó a fin de que ayude a interpretar el texto y a verificar los datos contenidos en éste.

I. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

A. Concepto de Estado Federal

El Estado Federal es la unidad política en la que coexisten dos órdenes de gobierno que se desarrollan simultáneamente sobre una misma población y con un espacio geográfico común a ambos gobiernos¹. En el Sistema Político Mexicano se observa semejante situación; al efecto, el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana expresa que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". A su vez, el artículo 41 de dicha Constitución establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de -

¹ Felipe Tena Ramírez define al sistema federal en los siguientes términos: "La Federación... representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con un nombre el perímetro central y los locales" (Derecho Constitucional Mexicano, p.p. 131 a 134). Por su parte, Ignacio Burgoa manifiesta que la Federación Mexicana es "... un sistema descentralizado traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren en el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable de sobre aquella y éste..." (Derecho Constitucional Mexicano, p. 398).

éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Concretamente, el Estado Federal Mexicano está compuesto de entidades autónomas; sin embargo, aunque el artículo 40 constitucional exprese la existencia de "Estados libres y soberanos", ello responde a la situación histórica en la que se originó dicho concepto; pues si efectivamente fueran libres y soberanos, en lugar de existir un Estado Federal se trataría de una Confederación de Estados². A continuación esbozamos brevemente algunos hechos relevantes que muestran tal inconsistencia.

El primer antecedente de dicha disposición se encuentra expresado en el Acta Constitutiva de la Federación de 12 de junio de 1823 y se configura con mayor precisión en el artículo 6o. de la misma Acta de 31 de enero de 1824 que establecía que las partes integrantes de la Federación Mexicana eran Estados independientes, libres y soberanos en todo lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior³.

Más tarde en la Constitución de 1857 se retoma lo expresado por el artículo 6o. antes citado, con base en el cual se redacta el artículo 40 constitucional casi en los términos que actualmente mantiene. El Constituyente de 1917 modificó sólo la preposición "para" (todo lo concerniente...) por "en" (todo lo concerniente...).

² Para R. Barcia, Confederación es la alianza o unión que se hace entre Estados o Repúblicas, oponiéndose a lo establecido por un Estado Federal, en virtud de que en éste opera una descentralización política (— Diccionario General Etimológico, Tomo I, p. 992).

³ Cámara de Diputados, Derechos del pueblo mexicano..., p. 473. Prisciliano Sánchez, Constituyente de 1824, se había manifestado con anterioridad porque cada estado fuera soberano e independiente e. to do lo respectivo a su gobierno interior (El Pacto de Anáhuac, p. 20).

Desde la erección del Estado Federal Mexicano subyace la idea de autonomía, aún cuando persiste el concepto de soberanía en la redacción del artículo 60. del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, después artículo 40 de las constituciones federalistas de 1857 y 1917. Por la controversia a que pueda dar lugar esta situación conviene aclarar lo que se entiende por soberanía y por autonomía.

En una primera apreciación, Porrúa Pérez sostiene que la soberanía "... significa la existencia de un poder supremo que implica el derecho, no de no someterse a ninguna regla, sino de dictar y aplicar las conductas a la obtención del bien público, encaminando su actividad precisamente dentro de los senderos dados por esas normas"⁴. En el que el bien público justifica la soberanía del Estado, determinando al mismo tiempo su sentido y su límite.

Para Duverger decir que el Estado es soberano "... es decir que los otros grupos -municipios, familias, asociaciones, sindicatos, provincias, iglesias, etc.- le están subordinados y que él no está subordinado a ningún otro grupo superior. La soberanía del Estado traduce en el plano teórico y jurídico, el hecho de su supremacía material"⁵. Desprendiéndose, por ende, que la soberanía es un aspecto del Estado, es su criterio mismo, por lo cual si no es soberano no es Estado; concluyendo así que "... la soberanía es el elemento de su sistema de valores en que la supremacía del Estado es considerada como buena"⁶.

Por su parte, Heller considera que: "Es soberana aquella organiza-

⁴Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, p. 357.

⁵Maurice Duverger, Instituciones Políticas..., p. 53.

⁶Ibidem, p. 54.

ción a la que es immanente el poder sobre sí mismo, la que es capaz de - determinar sustancialmente por sí misma el uso del poder de la organización. Sólo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social-territorial le pertenezca a ella misma, le sea propio, donde la decisión sobre el ser y el modo de la organización tenga lugar dentro de ella"⁷. Es decir, al Estado se le reserva el monopolio del poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo.

Por lo tanto, la soberanía es una cualidad inherente al Estado que forma parte de su misma realidad, trátase de Estados Unitarios o de Estados Federales, y que expresa en últimos términos la suma "legibus potestas"; es decir, un poder supremo tanto hacia adentro como hacia afuera.

Si la soberanía es una característica esencial del Estado, como lo expresa el artículo 40 constitucional al referirse que el pueblo mexicano está compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, entonces en ellos no existe soberanía sino persiste una autonomía.

Ahora bien, por autonomía se entiende "... la facultad de algunos territorios subordinados a un Poder Central, de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del Poder Central de acuerdo a los principios generales que rigen las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen"⁸.

En tanto que para Kelsen, los estados miembros de un Estado Federal son sólo unidades territoriales decisorias particulares⁹.

⁷Hermann Heller, Teoría del Estado, p. 264.

⁸Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, p. 961.

⁹Hans Kelsen, Teoría General del Estado, p. 214.

Jorge Gaxiola, especialista en Derecho Público Mexicano, señala que la autonomía constitucional en el Estado Federal es su característica -- fundamental porque "... las entidades federativas poseen una Constitu-- ción libremente promulgada y que es obra del poder central"¹⁰. Siendo -- así, dicha autonomía, la parte medular del Estado Federal, pues basta -- con "... que se descentralice una sola competencia, la de darse cada en-- tidad su propia Constitución, para que surja la característica (fundamen-- tal) de Estado Federal"¹¹. Por lo tanto, la coexistencia de dos órdenes de gobierno en el Estado Federal Mexicano implica la existencia de auto-- nomía constitucional y, por ende, de descentralización política, entendi-- da como "... la facultad concedida a las entidades autónomas de expedir y revisar su Constitución ..."¹².

Concluyendo lo anterior y haciendo referencia a los términos que es-- tablece el mencionado artículo 40 constitucional, la soberanía no se pue-- de dividir ni compartir, es una sola, como hemos apuntado antes, por lo cual constitucionalmente se "coarta" la decisión de los Estados al decre-- tarse su subordinación al Estado Federal.

Por otra parte, con las aseveraciones hechas por Kelsen y Heller se cierra todo un problema de caracterización jurídico-política del Estado Federal que se venía arrastrando desde la creación misma del primer Esta-- do Federal en la historia mundial y que con la sustentación de sus con-- cepciones ofrecen la posibilidad de determinar con precisión la caracte-- rística esencial del Estado Federal como una forma de descentralización política, que en el Estado Federal Mexicano queda asentada propiamente --

¹⁰Jorge F. Gaxiola, Algunos Problemas del Estado Federal, p. 69.

¹¹Ibidem, p. 58.

¹²Ibidem, p. 59.

en su Constitución Política al considerar que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores" (artículo 41).

B. División de Competencias

La división de competencias del Estado Federal Mexicano queda comprendida en el artículo 41 constitucional, al señalar la descentralización política que da lugar a la autonomía constitucional de las entidades federativas que integran la Federación. Quedando así, acentuadas dos instancias de competencias: la del orden federal, y la del estatal; la federal se establece constitucionalmente en forma expresa, mientras que la estatal se considera a partir de lo estipulado en el artículo 124 constitucional que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Por la importancia que reviste para el presente estudio, hemos retomado la clasificación propuesta por Jorge Carpizo acerca de las competencias del Estado Federal Mexicano, dado que ésta reúne la mayoría de las facultades mencionadas por diferentes autores¹³. Dicho autor señala que en la Constitución Política Mexicana se pueden apreciar las siguientes -

¹³Al respecto consultar: Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, p. 102; Jorge Sayeg Helú, El Constitucionalismo Social Mexicano, p.p. 221 a 228; Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, p.p. 361 a 367 y Jorge Carpizo, "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México", p.p. 46 a 68.

facultades conferidas a la Federación o a los Estados:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación
- 2) Facultades prohibidas a la Federación
- 3) Facultades atribuidas a las entidades federativas
- 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas
- 5) Facultades concurrentes
- 6) Facultades coexistentes
- 7) Facultades de auxilio

1) Facultades atribuidas a la Federación.- Son aquellas que en forma manifiesta aparecen asentadas en la propia Constitución, ya sea como permiso o prohibición; por ejemplo, le señala las facultades expresas que posee en los casos de:

Reglamentar el derecho a la información (artículo 6o.).

Autorización de la portación de armas, determinando los casos, condiciones y lugares en que deberá surtir efecto (artículo 10o.).

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 (artículo 27), y lo prescrito en concordancia a éstos por el artículo 48.

Reglamentar la extracción, vedación y utilización de zonas acuíferas (artículo 27).

Otorgar concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales; siempre y cuando sea con arreglo a las leyes (artículo 27).

Establecer y suprimir las reservas nacionales (artículo 27).

Generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica

trica que tenga por objeto la prestación de servicio público (artículo 27)

Exclusividad en el aprovechamiento de los combustibles nucleares para generar energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos (artículo 27).

Otorgamiento de concesiones a los Estados extranjeros para adquisición de la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones (artículo 27 fracción I).

Propiedad de cualquier templo destinado al culto público, así como su uso. Además del dominio de la propiedad de los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso (artículo 27 fracción II) y lo observado correlativamente en el artículo 130.

Todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población (artículo 27 fracción VII).

El dominio de acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes (artículo 28).

Admitir nuevos Estados (artículo 73 fracción I).

Formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes (artículo 73 fracción III).

Arreglar los límites de los Estados (artículo 73 fracción IV).

Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (artículo 73 fracción IX).

Declarar la guerra (artículo 73 fracción XII).

Exclusividad en el control de cualquier milicia (artículo 73 fracciones XIV y XV), y lo contenido análogamente en el artículo 132.

Establecer casas de moneda, fijar sus condiciones, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (artículo 73 fracción XVIII).

Gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de --- tránsito por el territorio nacional (artículo 131).

Por otra parte, la Constitución prohíbe en forma expresa a las entidades federativas la ejecución de ciertas atribuciones (artículos 117 y 118) que se entienden reservadas a la Federación.

2) Facultades prohibidas a la Federación.- Son las que prescriben un "no hacer"; es decir, expresamente se prohíbe la ejecución de un acto o actividad a los Poderes Federales. Por ejemplo, el artículo 130 constitucional suscribe que el Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

3) Facultades atribuidas a las entidades federativas.- Se refieren a las obligaciones que tienen que cumplir, ya sea en forma expresa o bien en forma supuesta. Con respecto a las primeras, es cuando se señala que las entidades federativas deben cumplir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo, en el artículo 5o. constitucional se establece que: "La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Otro caso, es lo previsto por el artículo 27 fracción XVII que estipula la expedición de leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno.

En lo que se refiere a las segundas, es decir, en forma supuesta, son aquellas que se sujetan a lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Federal, al conceder a cada Estado la facultad de darse su propia Constitución.

4) Facultades prohibidas a las entidades federativas.- Pueden constituir dos aspectos importantes, ya sea de índole absoluto o relativo. El primer caso, es cuando se determinan actos que bajo ninguna circunstancia podrán realizar las entidades federativas, tal y como lo norma el artículo 117 constitucional en lo concerniente a:

Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras;

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado;

Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

Prohibir o gravar, directa o indirectamente la entrada a su territorio, o la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

Gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

Expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

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;

Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice;

Entre las segundas, o sea las de índole relativo, son aquellas que pueden ser ejercidas por las entidades federativas, pero con la autorización del Congreso de la Unión, pues sin ésta no existiría legalidad en cuanto a lo estipulado por el artículo 118 constitucional en lo referente a:

Establecer derechos de tonelaje, u otro alguno de puertos, o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

Tener en algún tiempo, tropa permanente o buques de guerra, y

Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose

los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

5) Facultades concurrentes.- Son aquellas que pueden realizar tanto la Federación como las entidades federativas, presentándose en forma amplia o restringida. La primera es cuando no se faculta concretamente a la Federación ni a las entidades federativas a regular un acto determinado, sino que ambas tienen un vasto poder de acción. En este sentido, en el artículo 18 constitucional se determina que la Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; asimismo, en el artículo 117 se dispone que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Por lo que concierne a la segunda, es decir la restringida, es cuando se confiere una determinada atribución tanto a la Federación como a las entidades federativas, concediéndose a alguna de ellas la prerrogativa para fijar bases o un criterio de división de facultad. Así se concibe en el artículo 73 fracción XXV al establecer que el Congreso de la Unión dictará leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en todo el país.

6) Facultades coexistentes.- Este tipo de facultades se refiere a que una parte del ámbito de competencia le corresponde a la Federación y la otra a las entidades federativas, en virtud de que si el Congreso

de la Unión faculta a la Federación para dictar leyes en un aspecto general, otro tanto pueden realizar las legislaturas estatales en casos particulares, pues no existen disposiciones constitucionales que se lo prohiban expresamente. Por ejemplo, en el artículo 73 constitucional se establece que el Congreso de la Unión faculta a la Federación para dictar leyes sobre salubridad general; por consecuencia, se presupone un ámbito de competencia local de la salubridad, que da lugar a una coexistencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas. La fracción XVI del propio artículo 73 menciona que: "El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país". El mismo caso acontece respecto a las vías generales de comunicación, materia sobre la cual el Congreso de la Unión puede dictar leyes, según lo dispuesto por la fracción XVII de dicho artículo; mientras que a su vez, las entidades federativas regularán lo referente a su jurisdicción.

7) Facultades de auxilio.- Son aquellas en que una autoridad ayuda o apoya a otra en determinados casos. Así, por ejemplo, el artículo 130 indica que en materia de culto religioso y disciplina externa, los Poderes Federales ejercerán la intervención que designen las leyes, obrando las demás autoridades como auxiliares de la Federación; más adelante, en el mismo precepto se establece que esta facultad consiste en que las legislaturas locales podrán determinar, según sus propias necesidades, el número máximo de ministros de los cultos.

C. Competencia Tributaria

En las constituciones federales de 1824 y 1857 no se resuelve el problema de la distribución de competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas, como tampoco se hace en la de 1917. Al respecto, se hizo un intento que estaba contenido en el artículo 120 del Proyecto de Constitución de 1857, que proponía la exclusividad de los impuestos indirectos para formar la hacienda particular de las entidades federativas, situación que a lo largo de más de 60 años ha propiciado: primero, las Convenciones Nacionales Fiscales y posteriormente, las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, sin que hasta el momento se haya resuelto el problema legislativo a fondo.

Nuevamente, nos adherimos a la clasificación que ha realizado Jorge Carpizo, ahora en lo concerniente a la Competencia Tributaria del Estado Federal Mexicano, pues ésta incluye las principales características previstas por otros autores en este campo y que son del siguiente orden:

- 1) Facultades impositivas de la Federación
 - a) Facultades ilimitadas coincidentes
 - b) Facultades exclusivas otorgadas
 - c) Facultades exclusivas
- 2) Facultades impositivas de las entidades federativas
 - a) Facultades coincidentes
 - b) Facultades limitadas
 - c) Facultades delegadas

1) Facultades impositivas de la Federación.- A la Federación le corresponden las siguientes facultades que emanan del principio constitucional: ilimitadas coincidentes, exclusivas otorgadas y exclusivas.

a) Facultades ilimitadas coincidentes. Son aquellas capacidades basadas en un precepto legal, que pueden ejercer simultáneamente tanto la Federación como las entidades federativas a través de sus respectivas legislaturas, con la finalidad de allegarse fondos para cubrir sus gastos públicos; tal es el caso en que dichas instancias de gobierno pueden imponer tributos sobre una misma fuente con la finalidad de cubrir su presupuesto, como está previsto por el artículo 73 fracción VII de la Constitución General de la República y las que a su vez establecen las constituciones locales, todas ellas correlativas del artículo 31 fracción IV que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. A causa de lo anterior, surgen problemas de coincidencia al gravar dos entidades la misma fuente de tributación, con lo que se originan casos de doble imposición que lesionan, en algunos casos, no sólo el orden jurídico sino también el económico.

b) Facultades exclusivas otorgadas. Se realizan en forma positiva, limitando a las entidades federativas, en virtud de encontrarse establecido en el artículo 73 que la Federación puede establecer contribuciones sobre:

Comercio Exterior.

Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional.

Instituciones de crédito y sociedades de seguros.

Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la -

Federación; y

Especiales sobre:

Energía eléctrica.

Producción y consumo de tabacos labrados.

Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Cerillos y fósforos.

Aguamiel y productos de su fermentación.

Explotación forestal, y

Producción y consumo de cerveza.

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

c) Facultades exclusivas. Se refieren a las que se derivan a partir de la prohibición impuesta a las entidades federativas y del otorgamiento de dichas facultades a la Federación, tales como las enunciadas por el artículo 117 constitucional. Por otra parte, según se contempla en el artículo 131, queda reservado a la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia.

2) Facultades impositivas de las entidades federativas.- Las facultades que las entidades federativas pueden ejercer en materia tributaria pueden ser: coincidentes, limitadas y delegadas.

a) **Facultades coincidentes.** Es extensivo a las entidades federativas lo estipulado por el artículo 31 fracción IV, en el sentido de que las legislaturas locales pueden legislar sobre materia tributaria, en atención a lo prescrito por el artículo 124 constitucional.

b) **Facultades limitadas.** Estas facultades pueden revestir dos aspectos: uno absoluto y otro participativo. El primero significa que bajo ninguna circunstancia las entidades federativas podrán invadir la competencia que se han reservado como facultades exclusivas para la Federación y que se encuentran especificadas en las fracciones III a la VII del artículo 117 constitucional. Con respecto al segundo, es decir, las limitaciones con carácter participativo, se refiere a que las legislaturas locales se limitarán a establecer imposiciones sobre impuestos especiales (artículo 73 fracción XXIX), en virtud de lo que disponga la Ley secundaria federal con respecto a las participaciones que corresponden a las entidades federativas.

c) **Facultades delegadas.** Existen dos posiciones sobre si existen o no tales facultades delegadas en materia impositiva. Por una parte, se afirma su factibilidad basándose en condiciones históricas y por otra, se rechaza su posibilidad de delegar tales facultades.

El conocido maestro especialista en Derecho Financiero Mexicano — Sergio de la Garza afirma que: " La Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva"¹⁴. Entre los casos que menciona se encuentran:

¹⁴ Sergio F. de la Garza, Derecho Financiero..., p. 220.

El artículo 23 de la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería señalaba: "Las entidades federativas en cuyo territorio están ubicadas las plantas de beneficio, podrán establecer como único impuesto hasta cinco al millar anual sobre el valor de las fincas y de la maquinaria ..."¹⁵.

Otro caso lo constituye el artículo 154 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares que establece: "Las Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares estarán sujetas al pago de impuestos, derechos, cooperaciones y gravámenes referentes a la mejoría específica de la propiedad raíz a consecuencia de la realización o mantenimiento de este tipo de obras, así como de todos los derechos que correspondan por servicios públicos, de la Federación, de los Estados y de Municipios, en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes. Sin embargo, los créditos hipotecarios refaccionarios o de habilitación o de avío, así como de las afectaciones en garantía a favor de fianzas, no podrán devengar como impuestos o derechos de inspección en el Registro, sea de la Propiedad, de Hipotecas o de Comercio, o de Crédito cantidad que exceda del 0.25% sobre el importe de la operación, -- por una vez. La cancelación de las inscripciones no causará derecho alguno. Para los efectos de este artículo el Distrito Federal se equiparará a los Estados"¹⁶.

En este mismo sentido, el artículo 90. de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, en una de sus partes mencionaba que: "La producción, acopio o venta de tabaco podrán gravarse con impuestos o derechos locales o municipales que en conjunto no excederán de ochenta centavos por kilo, ..."¹⁷.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1970, p. 40.

¹⁶ Ibidem, 27 de diciembre de 1978-

¹⁷ Ibidem, 30 de diciembre de 1961, Sección Quinta, p. 9.

Finalmente, en el artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza se estipulaba en su parte final que: "En cuanto a derechos, sólo se podrá cobrarlos como contraprestación por servicios administrativos prestados efectivamente por las entidades o municipios y con cuotas fijas e iguales a las que cubren quienes reciben servicios análogos. Los derechos por patente, registro, licencia sanitaria o de funcionamiento o cualquier otro semejante de las fábricas, depósitos o expendios de cerveza en ningún caso podrán ser mayores de \$ 200 - (doscientos pesos) anuales, salvo que se compruebe que el costo del servicio es mayor"¹⁸.

En contraposición de lo anterior, Flores Zavala sostiene que: "Tampoco puede la Federación facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesita autorización expresa de la propia Constitución"¹⁹.

Ahora bien, consideramos que las observaciones presentadas por Sergio de la Garza no constituyen en ningún caso una delegación de facultades. Si bien, en los dos primeros casos, se trata de una actividad que tradicionalmente ejercían las entidades federativas sobre la propiedad raíz, pero que con las reformas de 1942 al artículo 73, fracción XXIX²⁰, la Federación les limita su capacidad impositiva, en virtud de que a las entidades federativas les corresponden participaciones en tales impuestos, de conformidad con lo que establezca la Ley secundaria fede—

¹⁸ Ibidem, 31 de diciembre de 1959, Sección Primera, p. 10.

¹⁹ Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, p. 306.

²⁰ Al respecto consultar el trabajo editado por la Subsecretaría - de Ingresos de la SHyCP, La Coordinación Fiscal en México, p.p.95 a 100.

ral. Finalmente, en los dos últimos casos se palpa una restricción impositiva de la Federación a las entidades federativas que se efectúa por razones de política económica, para el impulso de la industria tabacquera y cervecera, según se aprecia por el contenido de semejantes leyes.

Es evidente que una delegación de facultades en el Estado Federal Mexicano debe obedecer a un ordenamiento establecido por criterios expresamente constitucionales, ya que en nuestra carta magna se establecen los lineamientos generales que deberán obedecer las entidades que forman el Estado, para su cabal funcionamiento político-administrativo y que en el caso de materia impositiva no hace ninguna previsión al respecto, razón por la cual es necesario revisar cuáles son los casos en que la propia Constitución Federal dispone una delegación de facultades a las entidades federativas, para determinar por qué no es factible una delegación (operable) de facultades en el campo impositivo, tema que abordaremos más adelante.

D. La Administración Municipal

El municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz. La principal característica de dicha descentralización consiste en que la autoridad municipal puede tomar sus propias decisiones, siempre y cuando se sujete a lo estipulado en las leyes y reglamentos expedidos para normar su actuación.

El municipio en México se rige a través de tres niveles de ordenamientos legales:

- 1) Nivel constitucional.- Está expresado en las disposiciones con-

tenidas en la ley fundamental de la República, que por su relevancia -- describiremos más detenidamente, y en la de las entidades federativas, que dedican un capítulo específico al municipio, el cual alude en general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

2) Nivel orgánico.- Se manifiesta en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, teniendo su base en las Constituciones Locales y son expedidas por los congresos estatales. Estos ordenamientos legales contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren fundamentalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados; los órganos auxiliares o de colaboración del municipio; las principales dependencias de la administración municipal; los servicios municipales; las condiciones para contratar y realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes.

La Ley Orgánica Municipal también establece lo referente a la expedición de reglamentos, sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, así como las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con la entidad federativa y la Federación.

3) Nivel reglamentario.- Emanan de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que norma la existencia municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

La Constitución Política Mexicana en su artículo 115 establece que el municipio es la base de división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

La propia Constitución confiere al municipio funciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos, a la promoción del desarrollo y al desempeño de las tareas de administración pública en su ámbito territorial.

En materia de estructura municipal, el artículo 115 estipula que:

"Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato..." (fracción I).

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

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" (fracción II).

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios" (fracción VIII).

En materia de servicios públicos, el artículo 115 prescribe que:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere -

necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes - servicios públicos:

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

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan" -- (fracción III).

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con -- sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior" (fracción X).

En materia de educación, el artículo 3o. indica que:

"La educación que imparta el Estado --Federación, Estados, Municipios--, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser

humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la -- educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destina-- das a distribuir la función social educativa entre la Federación, los - Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspon-- dientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a - los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones re-- lativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan" (fracción --- VIII).

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultad para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

En materia de urbanismo, el artículo 115 señala:

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

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

El Congreso de la Unión, según lo señala la fracción XXIX-C del artículo 73, tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo Tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República.

En materia de trabajo, el artículo 123 estatuye que:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular" (fracción XXV)

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante" (fracción XXVI).

Por otra parte, el artículo 115 en su fracción IX manifiesta:

"Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores". Además,

"Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus

trabajadores".

En materia de seguridad pública, el artículo 115 fracción VII mani
fiesta:

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

En materia de cultos, el artículo 130 establece:

"El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación; por conducto del Gobernador del Estado..."

En materia de deberes ciudadanos, el artículo 31 señala que son -- obligaciones de los mexicanos:

"Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar" (fracción II).

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción IV).

En esta misma materia, el artículo 36 manifiesta que son obligacio

nes del ciudadano de la República:

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes" (fracción I).

"Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado" (fracción V).

En materia de hacienda pública,²¹ el artículo 115 establece:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para --

²¹ Por ser nuestro tema de estudio lo relacionado con la hacienda pública, esta materia la explicamos con mayor amplitud.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de -- egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" (fracción IV).

Por otra parte, el artículo 73 en su fracción XXIX señala que el - Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre diversas - actividades y agrega que:

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

Finalmente, el artículo 117 fracción VIII indica:

"Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de otras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos".

La base legal de la hacienda municipal se encuentra comprendida en la fracción IV del artículo 115 constitucional que establece que cada - municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de -- los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las con-- tribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su fa--

vor.

Los municipios afrontan serios problemas para allegarse de los fon
dos necesarios para hacer frente a sus necesidades contando por lo gene
ral con sistemas impositivos muy limitados, razón por la cual han tendi
do que recurrir a la Federación y a las entidades federativas a fin de
obtener por parte de éstas, subsidios y participaciones, que en la mayo
ría de los casos constituyen cuantitativamente la fuente más importante
de ingresos.

Por otro lado, la Constitución Política Mexicana señala en el artí
culo 31 fracción IV, como obligación de los mexicanos la de contribuir
para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Munici
pío en que residan, procurando proporcionalidad y equidad de acuerdo co
mo lo dispongan las leyes.

En México, hasta 1980, no había uniformidad en cuanto a los ingre
sos atribuidos a los municipios en las distintas entidades federativas,
o sea que no existía generalidad sobre los impuestos que debían conside
rarse de carácter municipal. En algunas entidades federativas los muni
cipios gozaban de ciertos privilegios en virtud de que disfrutaban de -
impuestos propios sobre la propiedad urbana y rústica, sea en forma de
participaciones o adicionales sobre los impuestos del Estado; en otros
municipios, además de los ingresos anteriores, tenían impuestos estable
cidos sobre la generalidad del comercio y la industria; en otras entida
des percibían impuestos sobre expendios de bebidas alcohólicas, pero es
ta situación era excepcional, pues existían casos en que los municipios
no sólo no tenían ingreso alguno en materia predial o de comercio e in
dustria, sino que el Estado concurría con ellos gravando diversos aspec
tos, como son las diversiones y espectáculos públicos, el comercio que
se efectúa en los mercados públicos, entre otros.

A partir de 1980 se ha intentado homogeneizar la situación hacendaria en el Estado Federal Mexicano, mediante la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal, cuestión que abordaremos en los subsecuentes capítulos.

II. LA COLABORACION ADMINISTRATIVA

A. Concepto

El diccionario señala que colaborar es un trabajo en conjunto que realizan concordantemente dos o más personas; la acción de cooperar, secundar, coadyuvar, auxiliar, contribuir, comisionar, delegar o tutelar son sinónimos de colaborar²². Por otra parte, administrar proviene del latín "administrare" que etimológicamente significa "ad":a, "ministra--re":servir, por lo cual administrar enuncia el cargo que es encomendado a alguien con la finalidad de que cuide, gobierne o rija la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan, con base en normas y reglas previamente establecidas. En la Administración Pública, la administración encontrará un significado más amplio de "servir", puesto que será la acción del gobierno dictando y aplicando las disposiciones útiles, encaminadas a la satisfacción de las necesidades públicas políticamente definidas.

Por lo tanto, en una primera definición, entenderemos por Colaboración Administrativa, la acción de servir que se establece entre dos o más entidades con un interés racionalizador de recursos humanos, mate--

²²Al respecto consultar: Diccionario de la Lengua Española, p. 229. Diccionario Enciclopédico SALVAT, Tomo III, p. 723. Diccionario Enciclopédico SOPENA, Tomo II, p. 1015. Diccionario Enciclopédico UTEHA, Tomo III, p. 295. Diccionario Enciclopédico Abreviado, Tomo II, p. 889.

riales y financieros que tienden a agilizar el trabajo de una entidad, sea pública o privada.

Para Velasco Calvo, la colaboración administrativa se establece en forma de cooperación y se manifiesta por la formación de entidades, juntas, comisiones u órganos que sistematizan las funciones sustantivas y adjetivas para la consecución de un determinado acto de interés público²³.

A su vez, Harold Seidman señala que la colaboración administrativa en el Estado Federal Norteamericano es una respuesta empírica a los problemas comunes experimentados por los diferentes niveles de gobierno, - que se funda en una cooperación, con la finalidad de incrementar la confianza en la "creación gubernamental" (en sus múltiples acepciones, sea como empresario o como prestador de servicios) en el logro de sus actividades; es decir, por una parte se espera conseguir un consenso de la población que apruebe las nuevas políticas de colaboración intergubernamental y, por otra, vigorizar al mismo aparato administrativo gubernamental, con la participación de la ciudadanía, a fin de agilizar su acción. Asimismo, considera que tal colaboración es una respuesta empírica que emerge a raíz de situaciones coyunturales de carácter económico-político, como sucedió en los Estados Unidos de Norteamérica en el periodo que va de la Primera Gran Depresión de 1929 a los inicios de la Segunda Guerra Mundial, para propiciar una reorganización de la administración pública; para ello, en 1939 el Congreso de los Estados Unidos elaboró un programa que recoge el Acta de Reorganización, el cual tenía a:

²³ Recaredo F. de Velasco Calvo, Resumen de Derecho ..., p.p. 372 a 374.

a) Coadyuvar con operaciones eficientes del gobierno para reducir gastos innecesarios.

b) Incrementar la eficiencia de operaciones gubernamentales en su forma más completa posible, con el uso exclusivo de fondos administrativos.

c) Agrupar, coordinar y consolidar las agencias gubernamentales - lo más rápido posible, de acuerdo con los propósitos generales.

d) Reducir el número de agencias para consolidar aquellas que realizan funciones similares bajo un mismo centro, aboliendo aquellas que fueran innecesarias para la conducta eficiente del gobierno.

e) Eliminar los traslapamientos y los efectos duplicistas de las agencias (fueran federales, estatales, territoriales o del Distrito de Columbia)²⁴.

En este orden de ideas, en 1945 se publica el Acta para controlar las corporaciones de índole gubernamental, en la que se establecían muy pocos denominadores en términos de estructura, líneas de responsabilidad, grados de autonomía, prácticas de empleo y control financiero, mientras que el proceso para apoyo financiero que coadyuvara en la eficiencia administrativa se detalla en el Acta de Control de las Corporaciones Gubernamentales. Más tarde, en 1946, se constituye el Acta de Procedimientos Administrativos que contiene las principales regulaciones de las acciones y actos de las agencias.

²⁴ Harold Seidman, Politics Position and Power : The Dynamics of Federal Organization, p. 354.

B. Análisis de la Doctrina sobre la Colaboración Administrativa

1. En otros países

Orígenes. Situándonos particularmente en el presente siglo, nos encontramos que dos son los factores que marcan el avance sobre la necesidad de una colaboración administrativa en el Estado Federal: a) Las coyunturas constituidas por la Crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial; y b) La explosión demográfica.

a) Las Coyunturas constituidas por la Crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.- La Gran Depresión que sufrió el capitalismo en 1929 repercutió hacia el interior de la misma organización federalista norteamericana en su intento por racionalizar tanto recursos como técnicas, con la finalidad de controlar los ingresos y los egresos de una economía que tendía hacia una fragmentación por el alto costo al proveer servicios y que estaba ávida de controlar los múltiples problemas sociales (desempleo, vivienda, etc.) que se agravaban día a día. Aunado a esto, la Segunda Guerra Mundial viene a agudizar la necesidad de racionalizar todas aquellas actividades administrativas, antes definidas, que el Estado Federal emprendiera para aliviar tal situación.

Después de la Segunda Guerra Mundial surge el momento institucional de la administración pública norteamericana; esto es, la multiplicación de agencias federales, estatales y municipales, especializadas en diferentes aspectos administrativos. Indiscutiblemente, esto marca un momento determinante en la historia del federalismo norteamericano, pues se marcha hacia la solución de sus problemas, tanto internos de sus partes como los que representan en conjunto; conduciendo, por consecuencia, a una coordinación de funciones, con la posibilidad de poder -

proyectar con mayor precisión políticas económicas nacionales²⁵.

b) La explosión demográfica.- La creciente y constante explosión demográfica viene a agigantar la actividad del Estado en la medida que éste brinda una serie de satisfactores comprendidos en su papel de "agente protector". Esto se vislumbra claramente cuando el Estado incrementa cada vez más sus gastos para proveer de servicios a su población.

Birkhead, Hitchner y Harbold coinciden en enmarcar la importancia del crecimiento demográfico, al incrementarse la cooperación intergubernamental. Así, desde el punto de vista financiero, Birkhead señala que las relaciones de ayuda intergubernamentales se han incrementado debido al alto crecimiento experimentado en los gastos estatales y en los gobiernos locales, ejemplificando tal aseveración con los incrementos financieros presentados de 1902 a 1962 por los gobiernos estatales; adiciona a su observación, que al tener mayores gastos los estados, éstos poseen mayores poderes que se considerarían en un momento determinado como una arma operativo-administrativa²⁶. Hitchner y Harbold mencionan que al igual que se incrementa el índice de crecimiento de la acción administrativa de los estados se incrementan también sus problemas, por lo cual la solución de los mismos rebasará necesariamente el criterio de eficiencia de la administración²⁷, y su regulación dependerá de la capacidad técnica de los funcionarios públicos.

²⁵ Charles R. Adrian, State and Local Governments, p.p. 48 a 79.

²⁶ Gattie S. Birkhead, "El cambiante..." en Admón. Púb., p.p. 185 a 203.

²⁷ D.G. Hitchner y W.H. Harbold, Modern Government, p. 341.

Concluyendo a este respecto, se puede decir que la colaboración administrativa establece un reordenamiento jurídico-operativo que incide directamente en la esfera administrativa de la acción gubernamental, -- orientando el criterio político del Estado Federal hacia un rumbo de acción administrativa.

Operación y Funcionamiento de la Colaboración Administrativa. Las relaciones cooperativas entre los diferentes niveles de gobierno --nos dice Adrian-- pueden operar por dos órdenes de circunstancias: a) Formales; y b) Informales.

a) Formales.-- Son aquellas cuyo funcionamiento se establece en forma prescrita a partir de algún lineamiento legal.

En este mismo plano, el problema de la concurrencia administrativa en España obedece a todo un proceso legal que se encuentra sancionado -- por el Estatuto Provincial (artículos 18 al 30), para que cuando exista una voluntad interprovincial de establecer una mancomunidad de algún tipo de obras o planes de obras, o prestación de servicios interprovinciales, puedan ser realizadas sin el menoscabo de la Ley y sin alterar el orden público o los intereses de la Nación. También, se tiene previsto que los proyectos de mancomunidad interprovinciales contengan el presupuesto de gastos, la cantidad o los recursos con que tenga que contribuir cada corporación (provincia) y el tiempo y la forma en que deba satisfacer dicha suma. Además, dicha mancomunidad deberá ser sancionada -- por las respectivas Diputaciones involucradas²⁸.

Por otra parte, en su libro titulado "Derecho Administrativo Ale--

²⁸ Velasco, op. cit., p.p. 315 a 323.

mán",²⁹ Mayer dice que la propia Constitución en su cuerpo administrativo (parte orgánica) indica el género de actividad para el cual ese cuerpo existe. Entre otras formas previamente establecidas para el trabajo en colaboración, plantea la esfera de acción delegada cuya administración de asuntos públicos se realizará en nombre e interés del Estado; así se establece en el caso de la colaboración Federación-municipio, la determinación y percepción de los impuestos del Estado. Amplía su observación mencionando que los funcionarios que manejan esos asuntos lo hacen en nombre del Estado; además, están vigilados y dirigidos por él, no en virtud del derecho de vigilancia que le corresponde frente al cuerpo de administración propio, sino según las mismas formas que utiliza en su propia jerarquía administrativa, es decir, por órdenes jerárquicos y decisiones de segunda instancia. En suma, se trata de una función del Estado cumplida por una persona que está al servicio del municipio como funcionario honorario o de profesión.

Más adelante, en la misma obra citada, Mayer recalca que la obligación del municipio consiste exclusivamente en correr con los gastos corrientes, como son los sueldos, las indemnizaciones de servicio, el suministro de recursos materiales, etc; además, dice que también es responsable por todas las indemnizaciones que terceras personas puedan reclamar en razón de la actividad de esta rama de la administración, agregando que los asuntos mismos seguirán perteneciendo al Estado.

La regulación de las actividades administrativas delegadas quedan

²⁹Otto Mayer, Derecho Administrativo Alemán, p.p. 319 a 329.

prácticamente suscritas en la esfera de la actividad municipal. Según Ma-
yer, en este caso, el Estado no actúa frente al municipio en el ejerci-
cio del poder de vigilancia, sino que únicamente hace valer su carga en
el cumplimiento de sus fines, procediendo como un acreedor de una obliga-
ción particular; si hay discrepancia, ésta se resolverá según las formas
propias de esa relación en particular y cuando se trate de derechos pecu-
narios, se abrirá la vía del derecho ordinario ante los tribunales civi-
les correspondientes.

La tutela es otra forma de colaboración administrativa formal que -
de acuerdo a Debbasch³⁰ trata de evitar las consecuencias más graves de
una mala gestión de las colectividades descentralizadas y que asegura la
unidad de interpretación de la Ley sobre los límites territoriales. Polí-
ticamente, la existencia de la tutela no puede ser discutida en el Esta-
do Unitario, dado que el sistema jurídico local prácticamente no tiene -
existencia por su inserción en el mismo sistema nacional.

Por lo tanto, la tutela se distingue así del poder jerárquico que -
se ejerce hacia el interior de una misma persona moral, pues en princi-
pio el Estado otorga en la jerarquía superior, un poder general de auto-
ridad a la consideración de sus subordinados.

Lo anotado hasta aquí, nos presenta a la colaboración administrati-
va como un mecanismo preventivo de un posible disfuncionamiento en la ad-
ministración pública de un Estado, ocasionado por una mala gestión admi-
nistrativa.

³⁰ Charles Debbasch, Droit Administratif, p. 95.

b) Informales.- Son las que se establecen a partir de acuerdos, con base en ayuda, protección, extensión de servicios o eficiencia en la misma prestación de servicios. Generalmente, entre los estados o municipios cuando existen problemas comunes, emana un sentimiento de coparticipación para solucionarlos de la manera más eficaz posible.

Lo anterior significa para Mayer, el realizar una carga o una tarea entre una o más instancias de gobierno; por ejemplo, un municipio puede servirse de las instituciones y establecimientos de otro municipio vecino, con el consentimiento de este último. El mismo autor agrega que, en este mismo rubro, aparece el aspecto corporativista entre intereses comunes, puesto que los cuerpos de administración podrán reunirse, también, para crear una empresa pública o un establecimiento público que les será común; en esta forma, se puede construir un puente o un camino con gastos comunes, cuyo mantenimiento también se daría en común; igualmente, pueden existir escuelas comunes, cementerios comunes, etc.³¹

Principios de la Colaboración Administrativa. Hemos reunido ocho posibles criterios o principios que son factibles en una colaboración administrativa; la importancia y alcance de los mismos se detallará en forma separada. Cabe señalar que no es necesario que surjan todos a la vez, pues su aparición obedecerá a un proceso que gesté las condiciones propias de su desarrollo y no a una simple y llana implementación a priori. Los principios a saber son:

- a) Legalidad
- b) Territorialidad

³¹ Mayer, op. cit., p.p. 324 a 329.

- c) Racionalidad
- d) Equidad
- e) Responsabilidad
- f) Centralización
- g) Jerarquización
- h) Reorganización administrativa

a) Legalidad.- La actuación administrativa deberá obedecer ciertas normas legales que establezcan su competencia, entanto le asignen los objetivos que debe atender y le confieran para ello los poderes necesarios. Además, incidental o directamente, limitarán su actuación, en virtud de que la acción administrativa no puede contrariar a la Ley.

Olivera Toro³², distingue tres aspectos o campos donde funciona el principio de legalidad:

i) Cumplimiento, en actuación administrativa, de las formas determinadas por la Ley para cada caso.

Al respecto, la Constitución de los Estados Unidos de América en la cláusula de Pacto, artículo I sección 10, determina que es necesario el consentimiento del Congreso para cualquier tipo de tratado, acuerdo o compactación que se celebre con otro Estado, sea o no extranjero. Aunque no es necesario sancionar la legalidad de ciertos convenios que celebren los diferentes gobiernos, siempre y cuando no alteren el orden sobre el equilibrio entre los poderes estatales y de la Federación, ya que, según el criterio de la Corte, iría "... contra la formación de cualquier combinación que tienda al aumento de poder político de los estados, que pue

³²Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, p.p. 85 a 87.

da usurpar o entorpecer la justa supremacía de los Estados Unidos"³³.

ii) Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la Ley; esto es, la decisión administrativa deberá ser conforme a la Ley dictada previamente.

En este caso, el procedimiento de las negociaciones interestatales en los Estados Unidos, deberá estar seguido de la etapa de un acuerdo textual; posteriormente, el documento deberá ser aprobado por las legislaturas y por los gobernadores de los estados involucrados y, finalmente, por el Congreso³⁴.

iii) Respecto al Órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que contengan naturaleza normativa al orden escalonado exigido por la jerarquía de la Ley.

De acuerdo con la Constitución estadounidense, incumbe al Congreso escoger el mecanismo que considere necesario y apropiado para poner en ejecución los poderes que se le han conferido³⁵.

b) Territorialidad.- Obedece al fin de la administración pública del Estado; es decir, cuando su actividad se encamina a la protección, de un modo inmediato, de los intereses públicos que representa, podrá agilizar, racionalizar y distribuir todo aquello que sobrepase sus límites territoriales para atender con prontitud, oportunidad y justicia social los intereses de sus gobernados. Bajo esta óptica, una colaboración administrativa intergubernamental, asentada en cierta área geográfica, constituirá dos posibilidades de acción: i) Comunidad de intereses y --

³³ Bernard Schwartz, Los Poderes del Gobierno..., p. 106. En este mismo sentido lo observa James W. Fesler, The 50 states and their local governments, p.p. 173 a 178.

³⁴ Fesler, op. cit., p.p. 175 a 179.

³⁵ Schwartz, op. cit., p. 103.

i) Areas metropolitanas.

i) La comunidad de intereses. Es aquella instancia en la que persiste una ayuda, sea dada por el Estado Federal, las entidades federativas o bien, compartida por ambas partes. En este sentido, Nicholas Henry distingue un proceso que se gesta a partir de la cooperación intergubernamental, comprendiendo tres etapas fundamentales: 1a., establecimiento de tratados; 2a., creación de estados compactos y 3a., formación de agencias interestatales (comisiones). El inicio de la cooperación se funda en un tratado o convenio que evolucionará hasta constituir comisiones especializadas en algún campo específico, que coadyuvan a la asunción de determinadas políticas económicas nacionales.

Es importante señalar que las ayudas gubernamentales, generalmente están condicionadas por las diferentes circunstancias socio-geográficas en que inciden dos o más entidades autónomas³⁶.

ii) Las áreas metropolitanas. De los diferentes factores que ocasionan concurrencia en las relaciones cooperativas interestatales, las áreas metropolitanas constituyen una relación obligada entre dos o más estados o bien municipios. Dicha relación abarcará diversas actividades que acarrearán duplicidad de funciones administrativas, que para hacerlas más expeditas y racionales se tendrán que unificar los criterios administrativos a este respecto³⁷.

Felix y Lloyd Nigro observan que las relaciones intergubernamentales exceden el simple cooperativismo al proponer soluciones legislativas coordinadas, para no entorpecer el trabajo común de dos o más estados, y advierten que cuando existen problemas comunes entre éstos y deciden solucionarlos en conjunto, surge el Interestado Compacto que tie-

³⁶ Nicholas Henry, Public Administration ..., p.p. 416 a 423.

³⁷ Gerald Rigby, State and Local ..., p.p. 15 a 33.

ne a su disposición agencias compactas especializadas. Ejemplifican su planteamiento con el caso "Delaware River Basin Commission" (DRBC) que se establece en 1961 y entre otras cosas, ha regulado, operado, planeado y coordinado funciones específicas sobre distribución de agua potable. Esto es factible gracias a que se legisla en común entre la Federación y los estados compactos, para evitar conflictos en dicho renglón³⁸.

Lee y Johnson mencionan que resulta más eficiente conducir ciertas actividades gubernamentales conjuntamente, dado que existirían gastos compartidos en una empresa que beneficiaría a ambas partes, trascendiendo a una justicia social que abarcaría el otorgamiento de mejores servicios para un número mayor de población. El problema compartido en las áreas metropolitanas implica directamente la solución de cuatro obstáculos a salvar: 1o., diferencias en presupuestos fiscales; 2o., diferencias en los ingresos estatales; 3o., competencia económica entre las unidades de gobierno y 4o., impuestos compartidos. El desequilibrio que se presente por la diferencia en la captación de ingresos que tienen los estados, representará en alguna medida su eficiencia para obtenerlos, siendo ésto un indicador para conocer y poder valorar su proyección en una acción conjunta entre dos o más entidades. La disparidad en la capacidad fiscal con relación a los costos externos y beneficios de las funciones gubernamentales, ocasionará diferentes beneficios para cada parte en contienda; asimismo, la competencia económica se refiere al interés particular que demuestra cada estado para atraer capitales a sus regiones, aunado a las políticas económicas que implementen para ello³⁹.

³⁸ Felix and Lloyd Nigro, Modern Public ..., p.p. 184 a 198.

³⁹ R.D. Lee and R.W. Johnson, Public Budgeting ..., p.p. 301 a 309.

c) Racionalidad.- Es propia de cualquier institución u organismo público y se refiere principalmente a: i) la actividad encaminada al desarrollo del volumen de sus actividades colectivas y de sus estructuras, y ii) el desarrollo en una organización de las reglas impersonales de índole general que reemplacen la directiva particular dada a un individuo determinado⁴⁰.

d) Equidad.- Para el establecimiento de una colaboración intergubernamental debe persistir la cortesía entre ambas partes, evadiendo la coacción. Es necesaria la existencia del principio de equidad, pues como Madison lo había ya prescrito, para el éxito del sistema federal es fundamental que sus partes integrantes posean las disposiciones y facultades para resistir y frustrar los medios del otro; sin embargo, en el caso de una colaboración Federación-entidades federativas debe inclinarse a favor de los estados, dado que si este acto fuese popular, aunque se menoscabe el interés nacional (federal), será apoyado por la población de dicho estado. Difícilmente sucedería lo contrario, es decir, que una cuestión (administrativa) fuese impopular para el estado, pero beneficiosa para el interés general, pues se correría el peligro del rechazo estatal⁴¹.

e) Responsabilidad.- Se debe tener confiabilidad en la persona responsable que ocupe alguno de los puestos clave en la organización de una administración colaboradora intergubernamental; dicha persona debe ser técnicamente competente, pues las decisiones a tomar son de especial importancia para la normatividad de futuras relaciones intergubern-

⁴⁰ Jean-Marie Auby, Droit Administratif, p.p. 3 a 5.

⁴¹ Hamilton, et al., El Federalista, p.p. 200 a 202.

namentales a emprender⁴².

f) Centralización.- Al respecto, Debbasch reflexiona ante la problemática que se desprende de una coordinación interorgánica (especialmente interministerial) y asegura que para salvar dicho obstáculo, entre órganos de semejante importancia jerárquica, es conveniente la creación de un órgano superior que funja como moderador, reglamentador y especialista para solucionar los múltiples problemas que surjan. Por ejemplo, la Comisión Multiestatal de Impuestos, la Comisión de Marinos Pescadores del Pacífico, etc., órganos que en la administración norteamericana son autoridades en la materia y que sus opiniones resultan decisorias en relación a políticas nacionales, subsidios, etc.⁴³

g) Jerarquización.- En una coordinación administrativa nacional, el poder ejecutivo al disponer determinados criterios de ejecución se estará apoyando en una jerarquía común; dependiendo de la especificidad que se imprima a un hecho determinado, dicha jerarquía revestirá un carácter especial.

h) Reorganización administrativa.- Ralph Chandler y Jack Plano, mencionan que reorganización administrativa significa racionalidad, aumento de productividad y líneas más llanas de poder y responsabilidad. Añaden que la reorganización de los planes tenderán a: i) eliminar tareas y duplicaciones de servicios, para integrarlas a las agencias que tienen las mismas o similares funciones; ii) reducir el número de agencias que de-

⁴² Hitchner, op. cit., p.p. 342 a 345.

⁴³ Ch. Debbasch, op. cit., p.p. 80 a 82. En igual sentido se expresan Nicholas Henry, op. cit., p.p. 421 a 423, y Lee y Johnson, op. cit., p.p. 321 a 324.

pendan de una sola cabeza, para consolidar las múltiples unidades en una unidad mejor integrada; iii) prestar asesoría y servicios auxiliares para ayudar al administrador en jefe con opiniones sobre funciones racionales; iv) delinear claramente las líneas de autoridad y responsabilidad - para que se tomen decisiones sobre lo que pueda ser más eficiente y eficaz para asignar a cada acción; v) eliminar las posiciones jerárquicas - que concurren sobre una misma decisión política, a fin de unificar sus - criterios en un solo mando; vi) planear los servicios para ayudar a la - toma de decisiones; vii) implantar revisiones continuas a la calidad del personal gubernamental y a los procedimientos presupuestales⁴⁴.

2. En México

En el caso de México, consideramos dos etapas en la colaboración administrativa; una está constituida por lo estipulado en la propia Constitución Política Mexicana y la otra ha surgido a raíz de diferentes situaciones evolutivas de la administración pública que ha originado estudios y trabajos especiales dedicados a solucionar conjuntamente las ineficiencias o situaciones duplicistas, principalmente de las administraciones - fiscales federales y estatales.

Las disposiciones constitucionales. Abren la posibilidad de establecer diversos tipos de colaboración, como son:

- a) Entre Federación-entidades federativas-municipios
- b) Entre entidades federativas-municipios
- c) Entre entidades federativas

⁴⁴ Ralph Chandler and Jack C. Plano, The Public Administration Dictionary, p.p. 147 a 226.

- d) Entre municipios
- e) Entre Federación, entidades federativas o municipios y el público-ciudadanía
- f) Entre Federación-entidades federativas y el exterior

a) Entre Federación-entidades federativas-municipios.- Una posible colaboración entre Federación-entidades federativas en materia penal se contempla en el artículo 18 constitucional al estipular que la Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. En materia de culto religioso el artículo 130 dispone que corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes, obrando las demás autoridades como auxiliares de la Federación. Otra posibilidad de coordinar criterios en los tres niveles de gobierno es en materia de sanidad; al respecto, el artículo 73 fracción XVI en su párrafo Tercero menciona que la autoridad sanitaria será ejecutiva y que sus disposiciones generales serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. En materia educativa, el propio artículo 73 en su fracción XXV indica que el Congreso de la Unión está facultado para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. También, el mismo artículo en su fracción XXIX-C señala que en el plano de los asentamientos humanos el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, este tipo de co

laboración se puede dar en el caso de lo estipulado en el artículo 115 que en su fracción VI a la letra dice: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia". Se puede dar también, en virtud de lo señalado por la fracción X del artículo 115 que otorga facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, para la ejecución y operación de obras así como para la prestación eficaz de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

b) Entre entidades federativas-municipios.- Se puede dar en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de contribuciones asignadas a las comunidades municipales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, sobre las cuales los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva, de acuerdo con lo previsto por la fracción IV del artículo 115.

c) Entre entidades federativas.- Se puede establecer en el caso de materia penal una colaboración interestatal, pues el artículo 119 preve que cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen.

d) Entre municipios.- De acuerdo con lo dispuesto por la fracción III del artículo 115, los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

e) Entre Federación, entidades federativas o municipios y el público co-ciudadanía.- Un tipo de colaboración entre los gobiernos y los particulares es la que se otorga constitucionalmente en el área educativa, al señalar el artículo 3o. fracción II que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados debiendo obtener para ello la autorización expresa del poder público. En relación a cooperar con las autoridades públicas en periodos de elecciones, el artículo 36 dispone que son obligaciones del ciudadano de la República desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos (fracción IV), así como, desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (fracción V). Otro aspecto de la colaboración gubernamental con el público, lo constituye lo asentado en el artículo 134 al manifestar que todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública. A su vez, el artículo 5o. estatuye que los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las amas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta; las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de in

dole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

f) Entre Federación-entidades federativas y el exterior.- El único caso que se establece es en materia penal, pudiendo ser realizada tal colaboración ya sea del interior al exterior o viceversa. Así lo establece el artículo 18 al señalar que los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al ejecutivo federal con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados.

La evolución de la administración pública. Plantea la necesidad de coordinar acciones, para lo cual es indispensable la colaboración administrativa en los diferentes niveles de gobierno. Así pues, con la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos y de la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social (1971), adscritas a la entonces Secretaría de la Presidencia, se determina de alguna manera la capacidad política y administrativa del Estado Federal Mexicano para establecer las bases suficientes para la operatividad de una colaboración administrativa vista a través del programa de Reforma Administrativa que vislumbraba los cambios requeridos a nivel de instituciones, sistemas comunes de apoyo administrativo, sectores y

M-0027141

del conjunto total de la administración pública, pretendiéndose con ésto, elaborar una concatenación entre los diversos sectores de la actividad económica y social (agropecuario, industrial, de bienestar social, etc.) y los sistemas comunes de apoyo (programación, gasto público, bases legales, organización y métodos, etc.), con la finalidad fundamental de fijar los objetivos generales, enfoques y políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, para detectar oportunamente al responsable de cada área o proyecto y corregir de esta manera las posibles fallas.

Entre los propósitos que se establecían en esta Reforma Administrativa destacaba el de fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para lo cual se implementaron programas que integraron un Plan Global (1980-1982) que contemplaba entre otras cosas la sistematización y la coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales en concordancia con los lineamientos y con las prioridades que señalaba el programa de desarrollo, como eran:

- a) La racionalización del gasto público.
- b) La revisión de las bases legales de la actividad federal.
- c) La reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- d) La revisión del sistema administrativo y de sus recursos.
- e) La reorganización del sistema de contabilidad gubernamental, entre otras disposiciones.

Concordantemente con lo propuesto por Carrillo Castro en la Reforma Administrativa, Pichardo Pagaza observa que la administración pública de las entidades federativas, modernizada y fortalecida por una teso

rería poderosa, puede constituir un factor de desarrollo económico regional, para lo cual el Gobierno Federal debe modificar tanto enfoques como procedimientos en sus relaciones con las entidades federativas, pues los gobiernos estatales deben ser vistos como el instrumento óptimo de desarrollo regional⁴⁵.

Durante el Gobierno de Luis Echeverría se considera como base de política de desarrollo económico el crecimiento equilibrado, determinándose que las reformas administrativas contemplaran la necesidad de transferir la política de desarrollo regional a los administradores estatales, con la finalidad de instrumentalizar adecuadamente los planes nacionales, apoyándolos y coordinándolos en los regionales para que correspondieran tanto a las necesidades como a las capacidades de cada región, -- evitando los enclaves de alto desarrollo en un contexto general de atraso⁴⁶.

Por su parte, Pichardo Pagaza al analizar el desarrollo de la colaboración administrativa intergubernamental concibe que es necesario contar con personal especializado a nivel de toma de decisiones para obtener mejores resultados, además de contar con una área específica controlada que podrá manejarse y dirigirse consistentemente hacia la obtención de mejores resultados, ya que los problemas de coordinación (Federación-entidades federativas) no pueden resolverse adecuadamente mientras que la capacidad de decisión de tales órganos administrativos (cuando existen como tales a nivel regional) o de sus representantes (cuando se trata de delegados regionales de órganos federales) esté decididamente res-

⁴⁵ Ignacio Pichardo Pagaza, La Reforma Administrativa en los Estados, p.p. 307 a 308.

⁴⁶ Luis Echeverría Álvarez, "Todos en México ...", p.p. 132 a 166.

tringida por los órganos centrales. Generalmente, los planes regionales se desarrollan con "ejecutores" de decisiones de los órganos centrales, y mientras éstos carecen de información y posibilidades reales de adaptar los planes a las necesidades y características locales, aquéllos no poseen la capacidad de decisión indispensable para realizar tales ajustes⁴⁷.

⁴⁷ Pichardo, op. cit., p.p. 313 a 314.

III. LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y LA COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL

El sistema de participaciones que se venía aplicando a partir de 1917, aunado a la transformación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en el Impuesto al Valor Agregado, propician la expedición de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1979 que modifica el sistema de participaciones y que promueve en forma sistemática la colaboración administrativa entre la Federación y las entidades federativas.

A. Antecedentes de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

La persistencia de un sistema fiscal concurrente entre la Federación y las entidades federativas es un hecho patente que se ha venido desarrollando desde el inicio del federalismo mexicano; en sus tres momentos constitucionales (1824, 1857 y 1917) se ha observado una tendencia casi inalterable, ya que a partir de 1942 con la reforma al artículo 73 fracción XXIX se establecieron impuestos especiales reservados a la Federación, pero con participación a las entidades federativas, situación que propiciaría más tarde el punto de partida de una colaboración intergubernamental a través de convenios fiscales; más adelante dilucidaremos dicho punto.

En el año de 1947 se expide la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sienta el precedente de un sistema en el que

la Federación y las entidades federativas aprovecharían las fuentes impositivas en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar su concurrencia, sino por el contrario, el de controlarla y orientarla unificadamente entre dichos órdenes de gobierno.

Así pues, las relaciones intergubernamentales entre la Federación y las entidades federativas en materia fiscal hasta 1979, estaban reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 la cual establecía la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios (artículo 2o.) a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que regiría la aplicación de la Ley al igual que sería el órgano encargado de celebrar convenios de coordinación fiscal con las entidades federativas. A partir de 1977 dicho órgano dependería de la Subsecretaría de Ingresos de la misma Secretaría, teniendo, además, entre otras tareas: la vigilancia de las entidades respecto al cumplimiento de los convenios celebrados con la propia Secretaría, el arreglo de la constitucionalidad de las leyes, brindar asesoría técnica con la finalidad de perfeccionar los esquemas fiscales de las entidades federativas, entre otras funciones (artículos 2o. y 6o.), teniendo, por consecuencia, una gran autoridad en sus resoluciones.

Otro acontecimiento relevante para la colaboración intergubernamental en materia fiscal surge en 1957 cuando se trata de visualizar una administración tributaria más eficiente del Poder Central por lo que emerge una desconcentración administrativa en el área de fiscalización al atribuirle nuevas funciones a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Para 1965 se celebra el primer convenio en materia fiscal entre la Federación y el Estado de Colima que marcaría el inicio de otros tantos; hasta que en el año de 1974 se realiza la firma total de tales convenios. Estos contenían, entre otros recursos, la participación a las enti

dades federativas adheridas al convenio en la recaudación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que representaba la mitad de los impuestos locales y municipales derogados por aquellas de las respectivas leyes de ingresos, que gravaban con diferentes denominaciones al mismo objeto impositivo.

En el proceso de colaboración fiscal intergubernamental que brevemente venimos señalando, es importante destacar las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP que se inician en el año de 1972 con la finalidad de obtener unidad y coherencia en las finanzas nacionales, además para tener una visión más amplia del estado que guardan éstas; aunque tales reuniones se han abocado actualmente a orientar, organizar y controlar el proceso de coordinación entre el gobierno federal y el de las entidades federativas, se ha procurado ampliar los campos de la administración estatal o federal de impuestos concurrentes, así como la naturaleza y contenido general de los nuevos convenios de coordinación y la conveniencia y condiciones en que se pueda ampliar el sistema de participaciones. Desde el inicio de las actividades de dichas reuniones se había determinado la persistencia de una situación económica que era desfavorable al país, dado que había implicado un decremento en el ingreso nacional, para lo cual se habían propuesto ciertas medidas para contrarrestar semejante situación. En esas reuniones se consideró que en futuros convenios se observara la eliminación parcial y paulatina de algunos gravámenes estatales concurrentes, combinando este cambio con aumentos en la tarifa federal, para financiar la concesión de participaciones a las entidades federativas y municipios del rendimiento total del impuesto federal correspondiente; en algunos casos, y de común acuerdo, el impuesto podría administrarse totalmente o en ciertas fases por las tesorerías de las entidades federativas.

Durante el desarrollo de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP se acordaron dos acontecimientos importantes: el primero es la creación de la Comisión Permanente de la Federación y de los Estados, durante la I Reunión realizada en el año de 1972, que estaría encargada de preparar las agendas de trabajo, vigilar el - - avance y cumplimiento de los acuerdos tomados en estas reuniones y, en - general, sería el órgano gestor de las propuestas y preocupaciones de -- las entidades federativas ante la Secretaría de Hacienda; el segundo es el surgimiento del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda - Pública (INDETEC), durante la III Reunión celebrada en el año de 1973, - cuyas funciones servirían como apoyo técnico a todas aquellas tareas que implicaran la coordinación y, además, fungiría como asesor en el campo - legislativo y en lo relativo a administración fiscal en los tres niveles de gobierno.

La colaboración administrativa en materia fiscal, durante el sexenio 1976-1982, encontró un nuevo camino al considerarse la filosofía política del Federalismo como fortalecer la economía de las entidades federativas, mediante una más equitativa distribución de los ingresos tributarios.

En suma, se puede decir que con el establecimiento de una colaboración administrativa en materia fiscal se pretendía suprimir, o al menos atenuar, la concurrencia impositiva como medida de política económica para proteger la industria y el comercio, a través de participaciones, - - acerca del rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles - para los Estados, otorgándoseles siempre y cuando éstos se coordinaran - por medio de convenios que se suscribían con la SHCP y que suprimían determinados impuestos estatales concurrentes con los de la Federación.

1. Reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercanti--
les.

Reforma del 31-XII-51.- El artículo 77 de la mencionada Ley abre la posibilidad de una coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, al especificarse que la Federación facultaba a la SHCP para que celebrase convenios con las entidades federativas en la recaudación de la cuota federal y de la participación local que les pudiera corresponder; con la condición de que los estados no tuviesen en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria, aquellos tendrían derecho a una cuota -- adicional de 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables per cibidos dentro de sus jurisdicciones, reservándoseles a las legislaturas locales la función de fijar el porcentaje correspondiente a los municipios (artículo 15). Cabe agregar que esta coordinación encerraba un sacrificio fiscal de las entidades federativas y que la Federación, por su parte, no consideraba como compensación del presente acto una participación para ellas, sobre los ingresos gravables por concepto de importa -- ción y exportación que son exclusivos de la Federación. Por otra parte, el artículo 14 de la misma Ley mencionaba que el impuesto sobre ingresos mercantiles se causaba por 18 al millar sobre el monto global de los ingresos gravables.

Además, las entidades federativas coordinadas actuarían como órganos competentes de la Federación para recibir la solicitud de empadronamiento y como gestores administrativos en la recaudación de tales impuestos, teniendo por lo cual, adicionalmente, participación en los recargos y multas que se impusieran a los contribuyentes del gravamen sobre ingresos -- mercantiles, en la proporción establecida por el convenio (artículo 77 -- fracción I a la V). Dichas participaciones serían sobre los siguientes -- renglones:

I. Puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos --

que estuviesen exceptuados del impuesto federal.

II. Vendedores ambulantes que estuvieran exceptuados por el artículo 18, fracción V.

III. Los ingresos obtenidos en los establecimientos que limitativamente se enumeran a continuación y que en forma exclusiva operan con -- los artículos propios de su ramo.

a) Tortillerías, expendios de masa de maíz, molinos maquileros de nixtamal, así como los molinos de harina de maíz que se destina a hacer masa para tortillas de maíz.

b) Panaderías y fábricas de pan.

c) Carnicerías.

d) Pescaderías y expendios de mariscos.

e) Verdulerías y fruterías.

f) Lecherías y plantas pasteurizadoras de leche.

g) Carbonerías.

IV. Los ingresos que procedan de la venta de los artículos siguientes:

a) Maíz, frijol, arroz y trigo.

b) Ganado porcino y cabrío, lanar y vacuno, con excepción de los toros y novillos de lidia.

c) Carnes en estado natural.

d) Pescados y mariscos en estado natural.

e) Aves de corral y huevos.

f) Legumbres, verduras y frutas en estado natural.

g) Tortillerías, masas de nixtamal, harina de maíz y pan, excepto pastel.

h) Leche natural, condensada, evaporada, deshidratada, rehidratada o enlatada.

i) Tabaco en rama.

j) Hielo, con excepción del anhídrido carbónico.

V. Los ingresos que obtengan los agricultores y los ganaderos por la venta de primera mano de los productos no industrializados de sus ranchos, granjas o fincas agrícolas o ganaderas, excepto los que provengan de la enajenación de flores cultivadas y de toros de novillos de lidia.

VI. Los ingresos provenientes de regalías, excepto cuando provengan de la explotación de bienes del dominio directo de la Nación.

VII. Los ingresos obtenidos por los establecimientos penitenciarios, de beneficencia o de enseñanza pública o privada.

VIII. Los ingresos procedentes de diversiones y espectáculos públicos, así como de juegos permitidos con apuestas o sin ellas, loterías, rifas, sorteos y aparatos fonoelectromecánicos.

IX. Las ventas de primera mano de bebidas que contengan alcohol, excepto la cerveza y los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país.

X. Los ingresos obtenidos por la compraventa de alcoholes y aguardientes.

XI. Los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que éstos no hayan percibido la cuota adicional de 12 al millar.

XII. Los ingresos por el establecimiento o guarda de coches.

XIII. Expendios de bebidas alcohólicas, excepto los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país. Los expendios exclusivos de cerveza sólo podrán ser gravados de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Fabricación de Cerveza.

Por su parte, la SHCP tendría bajo su responsabilidad: ✓

1) El Padrón Fiscal General de la República (artículo 78).

2) El poder de vigilancia del exacto cumplimiento de dicha ley, su in

interpretación, la vigilancia de sus violaciones, la imposición de penas, así como la facultad para dictar las resoluciones a que se refiere el artículo 73 y la solicitud del auxilio a las autoridades locales, en los casos en que lo estime conveniente (artículo 79).

Finalmente, la SHCP podría facultar a los Estados que tuvieran derecho a la cuota adicional de 12 al millar, para gravar los ingresos provenientes de giros o efectos no gravados por esta Ley (artículo 81, parte final).

Reforma del 26-XII-53.- La discreción de una restricción que coartaba la autonomía constitucional de los Estados, contenida en la reforma de 1951 antes citada, al mencionar que podrían coordinarse con la Federación aquellas entidades que no tuvieran en vigor impuestos sobre comercio e industria, deja entrever el camino futuro de dicha coordinación, pues en la reforma de 1953 se especificaba que la SHCP podía celebrar con los Estados, convenios de coordinación en lo que respectara al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que no se mantuviesen en vigor impuestos locales ni municipales sobre comercio e industria, diversos de los autorizados en el artículo 81 de dicha Ley y los previstos en el convenio respectivo (artículo 15).

Subrayamos, que mediante esta reforma la Federación autorizaba a los Estados el ejercicio de sus propias competencias.

En el artículo 15 se especificaba, también, que las entidades coordinadas percibirían además una participación de 40% sobre los recargos y multas que se recaudaran por la aplicación de esta Ley, asimismo, se disponía un poder de cobertura tan grande como lo fijara el Congreso de la Unión.

Otro aspecto que se refina, es el observado por el artículo 77 que en su fracción V especificaba que la SHCP podría celebrar convenios con

las entidades federativas para la recaudación de la tasa federal y de la cuota adicional que a éstas pudiese corresponder en los términos del artículo 15, además los Estados deberían sujetarse a dar como mínimo 15% del rendimiento de la cuota adicional distribuible por las legislaturas locales respectivas.

Se autoriza, además, que las entidades federativas pudiesen establecer, de acuerdo con las bases que se consignaran en el convenio celebrado con la SHCP, impuestos especiales, locales o municipales sobre las contenidas en el artículo 81.

Reforma del 30-XII-70.- Para 1970 se observan los siguientes cambios:

Se amplía el campo susceptible a ser gravado sobre una tasa general del impuesto sobre ingresos mercantiles a 1.8% (artículo 14).

Aparece especificada la cuota adicional que percibirían las entidades federativas de acuerdo al que fijaran sus legislaturas locales, en los términos del convenio concertado, los que no excederían de 1.2% sobre el importe de los ingresos gravables con la tasa general de 1.8%, -- percibidos dentro de su territorio. El 40% se seguía manteniendo como -- participación para las entidades federativas, en lo concerniente a recargos y multas que se recaudaran por la aplicación de dicha Ley (artículo 15 y 81); mientras que la participación del rendimiento de la cuota adicional y la participación sobre la tasa especial correspondiente a los municipios continuaba con el 15% como mínimo (artículo 77 fracción V).

Así también, se autorizaba a las legislaturas locales para gravar -- los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre y cuando que por éstos no hubieran percibido la cuota adicional de 1.2% ni tampoco la participación por la aplicación de la tasa espe -- cial de 10% (artículo 81 fracción XII).

Reforma del 30-XII-72.- La participación a los Estados se eleva a 45% de lo recaudado por la aplicación de la tasa general de sobre los especiales de 10%. También se aumenta la participación a los municipios con un 20% como mínimo (artículo 77).

Los Estados coordinados tenían derecho a participaciones de lo recaudado por la aplicación de la tasa del 4% y las especiales del 10%, así como de recargos y multas que podían establecer si estaban autorizados para ello, concediéndoseles una participación de 45% de las tasas antes mencionadas, que podían ser por las contenidas en el artículo 81, adicionándose los ingresos que se obtuvieran en los establecimientos a que se refieren las fracciones XXVIII y XXIX del artículo 18, derogándose los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que por éstos no hubieran percibido la cuota adicional de 12 al millar.

Reforma del 19-XI-74.- Entre los cambios más importantes acontecidos en ese año se encuentra el surgimiento de una medida adicional para proteger la competitividad de los empresarios; tal medida es con el objeto de preservar el desarrollo de la industria turística localizada en zonas fronterizas y perímetros libres, mediante la recaudación y, en algunos casos, la exención del pago del impuesto sobre ingresos mercantiles. Tocante a lo anterior, el decreto fechado el 19 de noviembre de 1974 disponía que: Los establecimientos ubicados en las zonas fronterizas y perímetros libres que perciben ingresos por las actividades a que se refiere el artículo 14 apartado C, fracciones II, III y IV de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, gozarían de la recaudación de la percepción neta federal del impuesto en cuestión.

Los causantes ubicados en las zonas fronterizas y perímetros libres que percibieran ingresos por las actividades relativas a automóviles a -

que se refiere el artículo 14, apartado A, B fracción I, C fracción I y D fracción I de la misma ley, gozarían de la reducción de la participación neta federal del impuesto en cuestión, sobre la participación en — que se hubiere incrementado la tasa que cada marca y tipo de vehículo — causaba en el año de 1974 y hasta la misma vigencia de dicha Ley.

Reforma del 31-XII-75.— Aumenta el porcentaje de recaudación para la Federación y consecuentemente las participaciones de las entidades federativas al aparecer nuevas tasas especiales del ISIM, que serían del 5%, 10%, 15% y 30% que se aplicarían sobre el monto total de los ingresos gravables, según se detallaba en el propio artículo 14.

Reforma del 30-XII-77.— Sobre las tasas especiales se agrega el impuesto del 7% (artículo 14 apartado B) en los ingresos derivados de la prestación de los servicios de restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, excepto aquellos que vendieran exclusivamente vinos de mesa y cervezas nacionales; servicios de restaurante o banquetes a domicilio, incluyendo muebles para el efecto, y sobre alquiler de salones para fiestas y banquetes y los ingresos por alquileres o servicios que en ellos se prestase.

El 45% de lo que se recaudara en el territorio de los estados por la aplicación de la tasa general de 4% y las especiales de 5%, 7%, 10%, 15% y 30%, serían percibidos por aquellos, al igual que por concepto de recargos y multas que les fueren autorizadas a los mismos (artículo 15 y 81, respectivamente).

Considerando otro aspecto, en la Ley Federal del ISIM de 1978 aparecen en forma conjunta las siguientes facultades delegadas por parte de la Federación a los Estados adheridos al convenio de coordinación fiscal:

- a) La recaudación de las tasas generales y especiales, así como de los recargos, multas y gastos de ejecución.
- b) El mantenimiento del Padrón Federal de causantes del impuesto Federal sobre ingresos mercantiles.
- c) La fiscalización.
- d) La liquidación de impuestos emitidos y recargos.
- e) La cobranza y el procedimiento administrativo de liquidación.
- f) El trámite de solicitudes de devolución para pagos efectuados in debidamente.
- g) El otorgamiento de plazos para el pago de créditos, salvo los -- que financiara la propia SHCP.
- h) El aseguramiento del interés fiscal.
- i) La intervención como parte, en los juicios que se susciten del - ejercicio de estas facultades.

Por su parte, la Federación (SHCP) se reservaba las siguientes facultades:

- a) La interpretación de la Ley.
- b) El trámite y resolución de los recursos administrativos (salvo - en la nulidad de notificaciones).
- c) La querrela en casos de comisión de delitos fiscales.
- d) La condonación de multas por ella impuestas.
- e) La expedición de resoluciones en que se finquen diferencias por omisión de impuestos con base en auditorías.
- f) Todas aquellas facultades no expresamente delegadas en los conve nios.

Lo expuesto hasta aquí, nos muestra una desconcentración administra tiva para lo cual se efectúa un reordenamiento de acciones coincidentes entre Federación y entidades federativas, implicando tal vez una medida

de política fiscal positiva en la economía que no soluciona el problema legislativo a fondo, pues se evade la autonomía constitucional de las entidades federativas (artículo 41 constitucional), queriendo aliviarlo -- con la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1979, considerada como dispositivo fundamental para tal acción. Antes de concluir con respecto a si es o no constitucional la acción de la Federación en los convenios de coordinación fiscal, examinaremos en seguida cómo y en qué casos puede existir una delegación de facultades en el Estado Federal Mexicano.

En una primera concepción, la delegación es "una operación por la que una persona (delegante) ordena a otra (delegado) que haga o se encargue de hacer una prestación a una tercera (delegatario)"⁴⁸; es decir, se trata de prescribir un compromiso que se circunscribe necesariamente en una escala jerárquica "vertical-descendente"⁴⁹. Además, "lo delegado" -- tiene que estar comprendido en un área específica de acción, tanto del delegante como del delegado⁵⁰, pues de otra forma, no podría existir el principio de delegación, ya que se excluiría de una jerarquía que la condiciona, en el sentido de "... exigir una prestación o de hacer una promesa ..."⁵¹.

Por ende, podemos entender, aproximándonos un poco más al caso de delegar alguna acción en el Estado Federal Mexicano, que la delegación -- constituye un acto de voluntad realizado o ejecutado por un determinado funcionario titular de un cargo público y, por consiguiente, de la función que él encomienda a otro otorgándole su representación o autorizándolo para ejecutar determinados actos que constituyen el ciclo de esas --

⁴⁸ Encyclopédique Grand Larousse, Volume 3, p. 885.

⁴⁹ José Escobedo Galván, Tratado de Administración General, p.p. 96-97.

⁵⁰ Enciclopedia Jurídica CMEBA, Tomo XII, p. 1502.

⁵¹ Tutto Dizionario Enciclopedico, Volume secondo, p. 182.

funciones; es decir, en una delegación de funciones en el Estado Federal Mexicano sólo se podrá hacer uso limitado de determinadas acciones con arreglo a la Ley Fundamental. En el caso del uso que hagan los poderes del gobierno cuando actúan como tales, recibirá el nombre de delegación de atribuciones, en cambio, cuando un determinado funcionario ejerce un acto de autoridad, se trata de una delegación de facultades, dado que se apoyará en un fundamento jurídico (Reglamento, Ley o Constitución) que lo investirá del poder necesario para tal efecto.

Por consecuencia, si consideramos como válido lo previsto por la Ley de Coordinación Fiscal en torno a una coordinación fiscal del Estado Federal Mexicano se adscribiría a una delegación de facultades, pues en la mencionada Ley la Federación actúa como autoridad investida del poder suficiente para coaccionar a las entidades federativas para finalmente, someterlas a su dominio quedando hasta ahí el "problema" de dicha delegación solucionado. Examinando esta situación con cautela, encontramos que ésta ha respondido a un desarrollo empírico mal fundamentado, como ya lo dijimos con oportunidad, por lo que nos preguntamos: ¿Se trata o no de dos gobiernos que están regidos por una Constitución Política que les asigna sus propias competencias y facultades? Al respondernos esta pregunta, nos obligamos a emprender un estudio de los casos en que la Constitución Política Mexicana considera factible el ejercicio de una delegación de funciones y facultades, posición que el primer capítulo de este trabajo ya ha cubierto, pero para aclarar con más detalle nuestra opinión argumentamos lo siguiente:

Si en nuestra Constitución se hubiere previsto una delegación de facultades y/o funciones en el campo tributario, ella misma prevería los casos en que hubiere facultado a la Federación para fijar las condiciones necesarias para la ejecución de una coordinación fiscal que tendiese

a hacer más eficaz, flexible y racional el sistema tributario mexicano, tal como lo encontramos al estudiar otras Constituciones de países federalistas. En Alemania, por ejemplo, su Ley Fundamental está estructurada de forma tan flexible que se da cabida a emprender medidas económicas a nivel nacional en el campo de los impuestos, donde la Federación puede en colaboración "condicionada" con los Länders (Estados) coordinar tanto acciones legislativas como administrativas, incidentes en el campo financiero, que sin ellas se entorpecería en gran medida el libre ejercicio de semejantes acciones; además, se especifican con claridad los casos de delegación de facultades de la Federación a los Länders. Otro país en el que persiste un funcionamiento efectivo de delegación de facultades, sancionado por su misma Constitución, es Australia, dado que en éstas se prevén los casos en que la Federación auxilia a las entidades federativas, cuando el Parlamento determina que así se requiere; dicha determinación responde a un criterio de política económica nacional al detectar una situación económica desfavorable, considerándose que perjudica no sólo al interés particular del propio Estado, sino que repercute, también, en el funcionamiento económico federal y, por consecuencia, en el desarrollo armónico nacional. El criterio de política económica que mencionamos se basa estructuralmente en que el Parlamento es el único órgano capaz de determinar dicha situación y, si el caso lo amerita, de racionalizar el sistema tributario nacional cuando se emprende una uniformidad de impuestos regida por un órgano federal (Commonwealth) que autoriza al mismo Parlamento. Finalmente, la Constitución de Canadá prevé un acto semejante al de Australia, teniendo un aspecto clave en el entrañamiento de una delegación de facultades; dicho punto se refiere a la facultad que tiene el Parlamento para recaudar los ingresos tributarios por cualquier modo o sistema impositivo, confiriéndole a la Federa-

ción la rectoría exclusiva del manejo de dichos asuntos.

B. Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

La sistematización en la colaboración administrativa entre la Federación y las entidades federativas consistía en modificar la forma de aplicación de los convenios en materia fiscal que se venían efectuando hasta 1979. Es decir, en ellos se venían otorgando diferentes participaciones a las entidades federativas coordinadas con la Federación por medio de convenios, entre los cuales, una consistía en el otorgamiento a las entidades coordinadas de un tanto por ciento sobre el ingreso federal, que eran los casos de: energía eléctrica, aguas envasadas, caza, pesca, buceo y similares, tabacos labrados, fondos mineros, fondos petroleros, producción de petróleo, producción de sal, explotación de sal, explotación forestal, cerillos y fósforos y expendios de bebidas alcohólicas; otra forma de participación era por medio de una cuota fija de dinero, en lo concerniente a: aguamiel y productos de su fermentación, producción y consumo de cerveza y consumo de gasolina; finalmente, existía un tanto por ciento fijo sobre el valor de la mercancía o de las ventas en: producción de metales y compuestos metálicos, producción de cemento y similares, llantas y cámaras de hule e ingresos mercantiles. Este sistema de participaciones resultaba desfavorable para las entidades federativas porque no consideraba una proporcionalidad para el otorgamiento de dichas participaciones, pues en los dos últimos casos, arriba indicados, al incrementarse las cuotas federales los Estados continuarían recibiendo la misma cantidad de participación, mientras que la Federación

aumentaría aún más sus ingresos. Con la finalidad de evitar esta situación, se propuso una forma más justa de participaciones, así como una uniformidad de la coordinación fiscal a nivel nacional, constituida por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estimándose que una sistematización de tal naturaleza beneficiaría en forma más eficaz al fortalecimiento económico tanto de la Nación como de los Estados.

1. Naturaleza Jurídica.- Situándonos ya en un campo más específico, la creación de convenios entre la Federación y las entidades federativas es un plano novedoso para el sistema federalista mexicano, pues de alguna forma en ellos se plantea su validez y funcionamiento como sistema político imperante. Asimismo partimos de la premisa que, para la conducción e implantación de ciertas actividades conjuntas entre dos niveles de gobierno que no hayan sido contempladas por nuestra Carta Magna, así como para su consecuente desarrollo político-administrativo, es necesario que exista "un antecedente legal" que cubra la parte básica para su funcionamiento ulterior como trabajo colaborativo, labor que asume el convenio. Pero ¿qué características deberá contener este convenio, que será la conexión más importante y sustancial para tal colaboración intergubernamental?

Dado que es, como antes decíamos, una situación novedosa y por las características que representan los dos niveles de gobierno para el Estado Federal Mexicano, es claro que el convenio se remitirá a bases sumamente especiales y, además, si consideramos que éste "es un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico, referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones"⁵², debemos por ende, remi-

⁵²Diccionario Jurídico del Instituto de ..., Tomo II, p. 325.

tornos a estudiar con mayor detenimiento cómo están conformados tales - convenios en lo concerniente a sus actos jurídicos.

Tanto en el Convenio Uniforme de Coordinación Fiscal como en el -- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en -- los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal existe un acuerdo de voluntades entre la Federación y los Estados, en - el sentido de que ambas partes aprueben su suscripción, por lo cual se cumple con una de las principales características del convenio.

Haciendo énfasis en el convenio relativo a la Colaboración Adminis- trativa en Materia Fiscal Federal, la Federación se apoya en los si --- guientes fundamentos legales: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31 fracción II y XV; Ley de Coordinación Fiscal, arti- culo 13, 14 y 15; Código Fiscal de la Federación, artículo 89 bis; Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, - artículo 10.; Ley del INFONAVIT, artículo 39; Ley Orgánica del Poder -- Ejecutivo, artículo 13 y 18 fracción XXI; Ley Reglamentaria, artículo - 10. fracción XII, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Po- der Ejecutivo. Las entidades federativas, por su lado, se basan en los artículos correspondientes de sus constituciones y por lo que dictami- -- nen sus legislaturas a este respecto.

El interés jurídico, por otra parte, queda entendido como modifi- -- car las bases constitucionales referentes a las participaciones fisca- -- les que la Federación debe otorgar a los Estados, con la finalidad de - hacer que éstas dejen de ser concurrentes en el aspecto administrativo fiscal y sean por el contrario más eficientes.

Asimismo, la creación de derechos y obligaciones se detalla a lo - largo de las cláusulas que el convenio establece. A manera de ejemplo, citamos algunos derechos y obligaciones que se crean tanto para la Fede

ración como para los Estados, a raíz de la suscripción de un acuerdo. - Entre los derechos que podemos considerar para la Federación están las atribuciones que ésta se reserva para emitir instructivos, circulares y resoluciones de carácter general, emitir bases especiales de tributa -- ción, revisar los dictámenes que formulen contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con las declara -- ciones fiscales, entre otros; a su vez, el Estado tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, en lo relativo al artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, así como el 50% de -- la indemnización que señala el artículo 21 del mismo Código, relaciona -- da con los ingresos que recaude sobre las cantidades compensadas indebi -- damente. Por lo que se refiere a las obligaciones, la Federación se com -- promete a cubrir al Estado por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de un convenio, el 35% del monto que cobre éste por concepto de impuestos, recargos y multas, en ejercicio de las atri -- buciones que se refieren a recaudación e informática con respecto de -- los impuestos coordinados para ejecutar las liquidaciones provisionales que se citan en los artículos 7 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 66 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y 38 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y para revisar las declaraciones pa -- ra determinar errores de cálculo aritmético y, en su caso, establecer y cobrar las diferencias que de ellas resulte, así como a lo concerniente a notificación y cobranzas que el convenio establece; otra obligación -- de la Federación es la de entregar al Estado, a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones al Fondo General y al Fondo Financiero Complementario de Participaciones -- que correspondan al Estado en ese mes, determinado en los términos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por su

parte, el Estado se obliga a enterar al Banco de México o a sus correspondientes, a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior para que se abonen en cuenta de la Tesorería de la Federación, y rendirá a la SHCP cuenta diaria de la recaudación de ingresos federales del quinto día hábil anterior por concepto de ingresos.

En otra instancia, el procedimiento administrativo para la realización del convenio entre la Federación y los estados surge a partir de ciertas disposiciones constitucionales. Por parte de la Federación, el Ejecutivo, quien es el encargado de la administración pública federal, está facultado para implementar todas aquellas medidas administrativas globalizadoras dentro de su esfera de competencia que deberán ser provistas por la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, de acuerdo a lo previsto por el artículo 89 constitucional fracción I; es así, cuando al expedirse la Nueva Ley de Coordinación Fiscal se dispone que los estados pueden colaborar con el trabajo administrativo de la Federación en cuanto a las participaciones que ésta deba otorgarles mediante convenios celebrados entre ambas partes, según lo dispuesto por su artículo 2o. Los estados, por su parte, se apoyan en las disposiciones constitucionales que autorizan al Ejecutivo estatal para celebrar convenios con la Federación, aunado a la aprobación que también realizará la legislatura local correspondiente. Finalmente, ya concertados los acuerdos, deberán ser publicados a solicitud de los estados en el Diario Oficial de la Federación y, consecuentemente, en el Periódico Oficial respectivo, dándose por terminada la configuración del procedimiento administrativo de los convenios para que éstos empiecen a funcionar.

Así pues, todos los aspectos formales para el cumplimiento de un convenio, como son las autoridades correspondientes para realizarlos, meca-

nismos que se deben cumplir, etc., se ajustan al procedimiento administrativo de ejecución de un convenio entre la Federación y una entidad federativa, por lo que podríamos afirmar que tales convenios están legalmente constituidos.

2. Fundamentos legales de los convenios.- Las bases de la colaboración administrativa en materia fiscal se encuentran insertas en la Ley de Coordinación Fiscal de 1979 y se orientan fundamentalmente hacia el fortalecimiento de las haciendas públicas de estados y municipios, mediante mecanismos que se abocan a lograr la armonización y simplificación de la legislación fiscal y a incrementar los ingresos de las entidades federativas, vía participaciones, mediante la adhesión de éstas al Sistema de Coordinación Fiscal.

Es así, que la colaboración administrativa en materia fiscal se fundamenta en los artículos 1, 2, 3, 4, 10, 13, 14 y 15 de la Ley en mención, con base a los cuales haremos un breve análisis.

El objetivo que pretende la Ley de Coordinación Fiscal es 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 y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Estos tres objetivos tienden a dar congruencia y uniformidad a los sistemas tributarios de las tres instancias de gobierno, las cuales requieren contar con la autonomía financiera suficiente para solventar las necesidades públicas.

Los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo harán mediante la celebración de convenios con la SHCP, que deben ser autorizados por sus legislaturas y publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado de que -

se trate, participando en el total de los impuestos federales y en los recargos y multas que por ellos se generen, en la proporción que se establezca en los convenios respectivos. Además, la Federación y las entidades federativas adheridas a dicho sistema podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprendan las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de esas entidades, que serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieran los convenios respectivos, como autoridades fiscales federales; además, en esos convenios se debe especificar los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. La Federación o el estado de que se trate podrán dar por terminado, parcial o totalmente, los convenios en mención, lo cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.

El nuevo sistema de participaciones opera bajo dos Fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo Complementario de Participaciones. El primero está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, que representa la proporción que en los ingresos totales de la Federación constituía el total de participaciones pagadas a las entidades federativas y a sus municipios y se incrementará con el por ciento que represente en dichos ingresos de la Federación la recaudación, en un ejercicio, de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual significa que este fondo favorece más a los estados de mayor desarrollo, por generar mayor cantidad de impuestos federales; el segundo, o sea el Fondo Complementario de Participaciones, tiene como propósito el redis-

tribuir participaciones tratando de favorecer de mejor manera a las entidades que obtienen menos participaciones del Fondo General, a fin de atenuar las desigualdades económicas a nivel regional. La diferencia anterior se debe, principalmente, a la desproporción que guardan los recursos financieros de las entidades federativas, lo cual no puede atribuirse exclusivamente a las irregularidades del sistema fiscal operante, sino que se debe también a diversos factores, tales como la concentración de recursos naturales y el grado de explotación de los mismos, existencia de vías generales de comunicación, etc., que condicionan el desarrollo económico que constituye la principal fuente de recaudación.

La SHCP se reserva la facultad de fijar a las entidades federativas los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios respectivos; la recaudación de los impuestos federales se hará por las oficinas autorizadas por esa Secretaría o por las oficinas autorizadas por las entidades.

Cabe señalar que la Federación posee el poder fiscal de administrar, el cual comparte con los estados al convertirse por delegación en autoridades fiscales federales, siendo la Federación la que regula los criterios de aplicación, la normatividad y los procedimientos administrativos de los impuestos federales delegados. En los mencionados convenios, además, se concerta un aspecto supretorio de ciertas atribuciones que se conceden a las entidades federativas para el ejercicio impositivo, aspecto que no esclarece la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual es de suma importancia para el sostenimiento de las entidades federativas, pues es en la Constitución General de la República donde éstas encuentran su esencia como organizaciones autónomas, por lo que de ser facti-

bles dichas restricciones, para hacerlas efectivamente válidas tendrían que ser aprobadas por el Congreso de la Unión, dado que éste es el órga no facultado para autorizar disposiciones de tal magnitud.

CONCLUSIONES

El Estado Federal constituye una unidad política en la que opera una descentralización de competencias, en el que dos órdenes de gobierno concurren en un mismo territorio y con una misma población.

El Estado Federal Mexicano ha experimentado una evolución paulatina en lo referente a su ordenamiento político, que ha hecho inevitable que surja en forma natural una concurrencia administrativa en diversas áreas, por lo que se ha establecido la colaboración intergubernamental como vínculo que regule a ésta y de coherencia al uso y aprovechamiento de recursos financieros, mediante mecanismos que sean comunes a la Federación, en entidades federativas y municipios.

En México, tanto la Federación como las entidades federativas ejercitan facultades concurrentes en materia impositiva, ya que ambos órdenes de gobierno poseen potestad tributaria, en virtud del tipo de organización política adoptada, razón por la cual en el ámbito de las leyes federales son frecuentes las disposiciones que restringen las facultades de las entidades federativas, como son las referentes a los siguientes puntos:

a) La Federación tiene competencia fiscal ilimitada, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 constitucional, que en forma expresa establece que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

b) La Federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos: cuando así lo determine expresamente la

Constitución, como sucede con la fracción XXIX del artículo 73 y con el artículo 131; cuando la Constitución Federal prohíba a las entidades federativas imponer gravámenes sobre determinadas fuentes, siendo el caso de las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 117; y, cuando el Congreso de la Unión tenga facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, como lo señala la fracción X del artículo 73.

c) Las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la Federación en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no le estén prohibidas a las entidades federativas por la Constitución Federal. En estos aspectos es posible establecer el sistema de participaciones mediante la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas.

d) Existen impuestos que las entidades federativas sólo pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el caso de la fracción I del artículo 118 constitucional.

e) Las entidades federativas no pueden imponer contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, como es el caso de la fracción IX del artículo 117 constitucional.

En lo concerniente a los municipios, el artículo 115 constitucional en su fracción IV señala que aquellos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales, por lo tanto, en nuestro país el municipio es libre para administrar su hacienda mas no lo es para fijar sus ingresos. De esta forma, los municipios gravan fuentes de tributación exigua, tales como los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos cuando dichas fuentes no son gravadas por las entidades federativas; derechos por la expedición de licencias y registro de actividades comerciales e industria.

les; por inspección sanitaria; por legalización y certificación de documentos; así como por productos y aprovechamientos, entre los que destacan las participaciones en impuestos estatales y federales que les otorgan -- las legislaturas locales.

Cabe hacer mención que la reforma hecha al artículo 115 constitucional, realizada en el mes de febrero de 1983, a través de la inclusión de la fracción X otorga facultad para que la Federación, las entidades federativas y los municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como para la prestación eficaz de servicios públicos, lo cual no soluciona el problema jurídico a -- fondo, pues para ello consideramos conveniente se reformen diversos artículos constitucionales, entre los que se encuentran los artículos 73 fracción VII, 117 y 118, a fin de dejar de facultar al Congreso de la Unión a establecer todas las contribuciones que sean necesarias para cubrir el -- presupuesto y para reducir el número de prohibiciones a las entidades federativas que en materia fiscal contiene la Constitución Federal.

Referente a la coordinación fiscal y por ende a la colaboración administrativa en materia fiscal entre las diversas instancias de gobierno, -- se observa que éstas no han sido medidas de política económica aisladas -- del Gobierno Federal, sino que se han adscrito, por el contrario, a un -- proceso de reordenamiento político-administrativo del país en el que convergen reformas administrativas, políticas y fiscales, reuniones nacionales de tesoreros fiscales, reuniones de evaluación de las acciones tendientes al fortalecimiento del Pacto Federal, entre otras, que constituyen, a su vez, los posibles instrumentos para la consecución de mecanismos que propicien procedimientos eficientes en la formulación y control -- de políticas encaminadas a lograr un mejor perfil gubernamental.

Entre los mecanismos que se han establecido destaca el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que consiste, esencialmente, en convenios de coordinación firmados de una parte por la SHCP y de la otra por el Gobernador de cada entidad federativa y autorizados por la Legislatura respectiva, por virtud de los cuales la entidad coordinada suspende o deroga de terminados impuestos y recibe a cambio, en carácter compensatorio, recursos del ingreso federal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha generado en las áreas fiscal y económica, por un lado aspectos negativos y por otro aspectos positivos, los cuales mencionaremos a continuación:

Aspectos Negativos

1) Los convenios, y por lo mismo el Sistema, son anticonstitucionales, porque se resuelven jurídicamente en cancelación de aspectos fundamentales de la soberanía tributaria local, cosa para la que ni las legislaturas ni la Federación están autorizados expresamente por la Constitución Federal, por no ser la soberanía y sus expresiones, facultades dadas en propiedad, sino para su ejercicio.

2) Dado que los convenios son autorizados en cada caso por una Legislatura, deberían ser, igualmente, aprobados por el Congreso Federal, si tales instrumentos fueran constitucionalmente posibles.

3) El Sistema no puede crear, mediante una Ley Federal, órganos mixtos, federales y locales, porque la Ley se sale de su esfera de competencia estricta y por lo mismo la disposición que crea al Sistema es anti constitucional, ya que ni éste ni aquella se apoya en un precepto de la Constitución Federal.

4) Los convenios de coordinación fiscal no son los actos jurídicos que como tales se nominan, sino que como actos de gestión a nombre y en -

representación de la Federación, son jurídicamente mandatos.

5) En razón de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades carecen de actividad tributaria propia ante sus contribuyentes, en casi la totalidad del quehacer fiscal.

6) En razón de que con el convenio en derechos, carecen las entidades de facultades legislativas propias en el área tributaria, el Sistema agota sus posibilidades de crecer en el campo de la coordinación, y por lo mismo, la de su principal característica como es su dinamismo. Es un sistema concluido normativamente.

7) Por lo que se refiere al aspecto económico, los convenios de adhesión al Sistema no reflejan una redistribución del ingreso federal, puesto que las participaciones del Fondo General son estrictamente compensatorias y por lo mismo, no dinámicas.

8) La fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones no contempla la variable que representa el esfuerzo fiscal recaudatorio de cada entidad.

9) Por razones similares, las participaciones con cargo al Fondo General, están condenadas a no satisfacer adecuadamente en el futuro la relación ingreso-gasto, cuando este último crezca a causa del desarrollo local; pues el índice o porcentaje de distribución es estático y no dinámico.

10) La uniformidad de los sistemas fiscales se basa en principio en la ausencia de esquemas locales propios e impide, de hecho, la formación de sistemas propios que reflejen las modalidades regionales en materia de imposición.

11) La triangulación que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece para la distribución de participaciones totales a los municipios es irracional e injusto, por los siguientes motivos:

a) Porque no establece bases técnicas de distribución, sino el arbitrio legislativo local.

b) Porque permite una discriminación, de hecho, con base en criterios políticos.

c) Porque acepta la injusta dependencia política de los municipios respecto de su entidad federativa y por ende, viola el principio constitucional de autonomía municipal.

d) Porque facilita la retención injusta de las participaciones a los municipios y la manipulación financiera de esos fondos.

e) Porque no hay nada que impida una redistribución directa de la Federación a los municipios de las participaciones.

f) Porque disminuye, de hecho, las características jurídicas de los municipios previstas por la Constitución Federal.

g) Porque acentúa y propicia la intermediación política, jurídica, económica y administrativa de las autoridades locales en la vida municipal, violando flagrantemente la Constitución Federal.

h) Porque frena el desarrollo municipal y lesiona la vida democrática, aspectos esenciales del Sistema Federal y del progreso general del país.

i) Porque no da representatividad jurídica, política ni económica dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a los municipios, ausentes de normas y reglas, coartando su libertad para administrar su hacienda pública.

j) Porque violan los principios elementales de la democracia funcional del Sistema Federal, que es uno de los factores esenciales de la formación política del pueblo mexicano.

k) Porque en esencia frena el desarrollo regional propio, sin base jurídica-constitucional que lo autorice, constituyéndose así las entidades federativas en las más firmes opositoras del desarrollo y autonomía municipal.

12) La delegación de facultades administrativas previstas en los convenios de colaboración en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es tan limitado en los supuestos tributarios federales de administración delegada a las entidades que:

a) Multiplican las instancias de gestión de los particulares innecesariamente.

b) No cierran los ciclos administrativos y tienden a establecer instancias en materia de oposición, recurso o juicios de nulidad de parte de los particulares, que encarecen la recaudación o la difieren o disminuyen.

c) Facilitan, por la misma razón, el éxito de los recursos administrativos de oposición, por las inevitables fisuras que provoca la disparidad de autoridades y criterios inevitablemente ejercidos.

d) Encarece innecesariamente la recaudación de los impuestos delegados.

e) Patroniza, de hecho, la administración fiscal de todos los niveles, en afán imperfectible y cancela la iniciativa local.

13) Cancela, de hecho, en materia de distribución constitucional de facultades, toda posibilidad de delimitación y distribución entre los tres niveles de gobierno, violando el espíritu y el texto del artículo 124 constitucional y los principios políticos en que descansa el Sistema Federal.

14) Porque establece un federalismo por convenio, es decir, un federalismo disfuncional o antifederalismo, carentes ya las entidades federativas y municipios de toda voluntad política en esta materia.

15) Porque acentúa inevitablemente un centralismo de la vida nacional en una forma creciente y con efectos negativos, en un doble sentido: de la Federación en decremento de las entidades federativas y municipios y de las entidades federativas en contra de los municipios.

16) Porque inevitablemente genera:

a) La concentración urbana en detrimento de la provincia y el medio rural.

b) La dislocación de los sistemas ocupacionales del país en la relación agricultura-industria-servicios.

c) La emigración masiva de los brazos a las grandes ciudades o al exterior.

d) La tendencia a desequilibrar la vida nacional, convirtiendo al país en un país urbano-industrial, no siéndolo por falta de equipamiento, entre muchas razones y generando la conurbación o de población ultramarginada urbana a subocupada.

e) Por similares razones, la tendencia a destruir el equilibrio geográfico poblacional, al que contribuyen otros factores como la mala distribución vial, la concentración monetaria, crediticia o industrial, sanitario asistencial, de recursos, educativa en niveles medios y superiores; es decir, las infraestructuras materiales e inmateriales del desarrollo.

Aspectos Positivos

1) Ha regularizado las recaudaciones locales, evitando los excesivos costos recaudatorios, derivados de la administración de recursos e impuestos de aspecto muchas veces insignificante.

2) Ha orientado los sistemas fiscales locales a su más sencilla y técnica expresión impositiva, en un posible regreso al ejercicio por cada nivel de sus facultades tributarias propias.

3) Ha concertado formas de coordinación fiscal útiles en materia de facultades impositivas concurrentes, en ausencia de una delimitación constitucional de facultades en materia fiscal.

4) Por sus efectos en las áreas fiscales locales, ha hecho imposibles todas las formas de concurrencia impositiva con la Federación.

5) Ha simplificado los esquemas fiscales estatales y municipales, - por el espectro caro de éstos.

6) Ha permitido, mediante el sistema transferencial de recursos del área federal, en forma de participaciones compensatorias, un volúmen de - aquellos a las haciendas públicas estatales y municipales, regular, contínuo y relativamente cuantioso.

7) Constituye una solución tangente, y por lo mismo provisional, a la delimitación competencial y al caos fiscal.

8) Ha fortalecido evidentemente las economías hacendarias locales, tanto mediante la distribución de participaciones del Fondo General como del Fondo Financiero Complementario.

9) Se ha traducido, indirectamente, en un mecanismo de capacitación técnica fiscal y administrativa en favor de las entidades.

10) Ha reducido los costos de la recaudación impositiva en los tres niveles.

11) Ha acercado los centros de decisión, control y mando a los contribuyentes y propende a la desconcentración administrativa,

12) Ha creado apoyos financieros específicos en triangulación a favor de los municipios.

A P E N D I C E

LA ADMINISTRACIÓN FISCAL FEDERAL DELEGADA
ESTUDIO DE UN CASO PRACTICO

A

Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrados entre la Federación y las Entidades Federativas tienen como objetivo -- principal el establecimiento y operación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual fija las bases de una administración uniforme de las imposiciones federales, a la vez que elimina la concurrencia fiscal que se ejerce, muchas veces, por la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

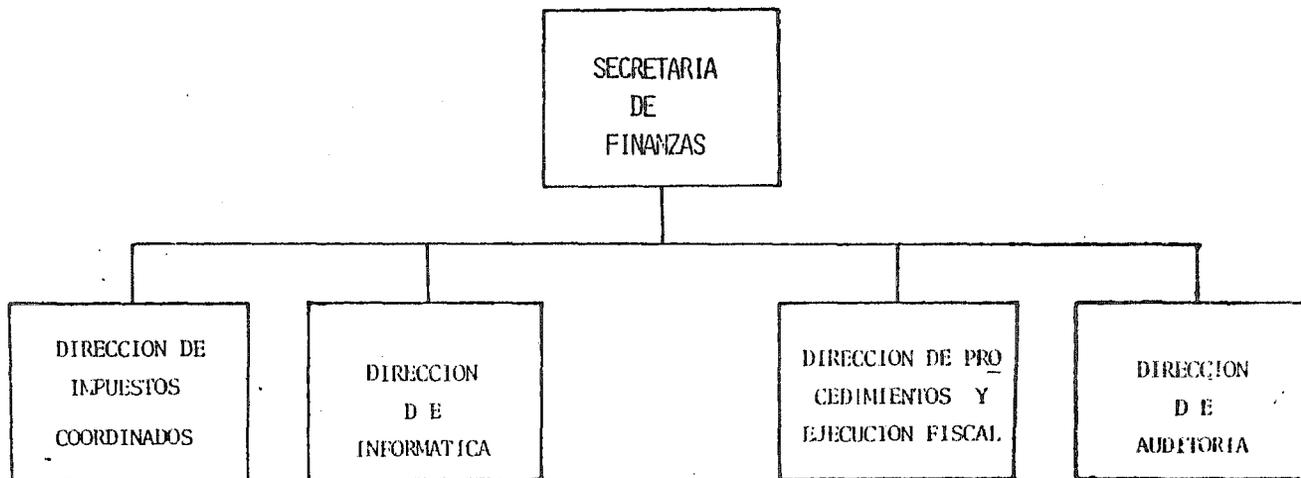
Cabe señalar que también cada Entidad Federativa celebra con sus municipios un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, de manera semejante a como lo hace la Federación con las Entidades Federativas.

Para fines de este estudio, hacemos un análisis de la situación que se presenta en la Entidad de Morelos en lo concerniente a las facultades delegadas en materia fiscal federal.

A. Organización Administrativa

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal -- que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Entidad de Morelos, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de noviembre de 1983, confiere a ésta la administración de determinados ingresos federales mediante la delegación de ciertas facultades que asume la Secretaría de Finanzas, cuya estructura orgánica se conforma de la siguiente manera:

ESTRUCTURA ORGANICA
SECRETARIA DE FINANZAS EN LA ENTIDAD DE MORELOS.



Las funciones operativas inherentes a la administración de los ingresos federales coordinados se enmarcan dentro del Programa General de Actividades en Materia Fiscal Federal que se compone de trece subprogramas, que a continuación enumeramos:

- 1) Registro Federal de Contribuyentes.
- 2) Recaudación.
- 3) Informática.
- 4) Fiscalización.
- 5) Liquidación de Obligaciones e Imposición de Sanciones.
- 6) Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
- 7) Notificación y Cobranza.
- 8) Recursos Administrativos.
- 9) Devoluciones y Prórrogas.
- 10) Intervenciones como Parte en Juicio.
- 11) Rendición de la Cuenta por Impuestos Federales Coordinados.
- 12) Suspensión de Gravámenes Estatales y Municipales Convenidos.
- 13) Difusión, Orientación y Servicios al Contribuyente.

A continuación se ordenan por área de competencia los subprogramas antes señalados, describiendo las facultades delegadas en cada uno de ellos:

PROGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES EN MATERIA
FISCAL FEDERAL DE LA ENTIDAD DE MORELOS 95

DIRECCION	SUBPROGRAMA	FACULTAD DELEGADA
DE IMPUESTOS COORDINADOS	<p>RENDICIÓN DE LA CUENTA POR IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS</p> <p>SUSPENSIÓN DE GRAVÁMENES ESTATALES Y MUNICIPALES CONVENIDOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - RENDIR LA CUENTA MENSUAL -- POR IMPUESTOS FEDERALES -- QUE ADMINISTRAN. - SUSPENDER LOS GRAVÁMENES ESTATALES Y MUNICIPALES QUE CONCURRAN CON OBJETO DE LOS ESTABLECIDOS POR LA FEDERACIÓN. - PUBLICAR DICHAS RESOLUCIONES EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD.
DE INFORMATICA	<p>INFORMATICA</p> <p>REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PROCESAR EL PADRÓN DE CONTRIBUYENTES. - IMPLANTAR EL SISTEMA DE CONTROL DE OBLIGACIONES. - IMPLANTAR EL SISTEMA DE NOTIFICACIÓN Y COBRANZA. - IMPLANTAR EL SISTEMA DE CONTROL Y ANÁLISIS DE LA RECAUDACIÓN. - IMPLANTAR EL SISTEMA DE CONTABILIDAD. - LLEVAR Y MANTENER AL CORRIENTE EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES.

96

PROGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES EN MATERIA
FISCAL FEDERAL DE LA ENTIDAD DE MORELOS

DIRECCION	SUBPROGRAMA	FACULTAD DELEGADA
DE INFORMATICA	REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES	<ul style="list-style-type: none"> - EXPEDIR LAS CONSTANCIAS DE REGISTRO Y ASIGNAR LAS CLAVES CORRESPONDIENTES. - REALIZAR LA CONFRONTA DE PADRONES.
DE PROCEDIMIENTOS Y EJECUCION FISCAL	RECAUDACION	<ul style="list-style-type: none"> - RECIBIR DECLARACIONES, AVISOS Y DEMÁS DOCUMENTOS. - RECAUDAR EL IMPORTE DE LOS CRÉDITOS FISCALES. - REVISAR LAS DECLARACIONES. - EFECTUAR LIQUIDACIONES PROVISIONALES. - ELABORAR EL INFORME MENSUAL DE RECAUDACIÓN.
	LIQUIDACION DE OBLIGACIONES E IMPOSICION DE SANCIONES	<ul style="list-style-type: none"> - DETERMINAR LA EXISTENCIA DE OBLIGACIONES FISCALES, DAR LAS BASES PARA SU LIQUIDACIÓN Y FIJAR LAS CANTIDADES A PAGAR. - IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS. - INFORMAR A LA SECRETARÍA DE HACIENDA, SOBRE OTRAS VIOLACIONES A LAS LEYES FISCALES, EN LAS QUE LA ENTIDAD NO ESTÉ FACULTADA PARA IMPONER --

PROGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES EN MATERIA 97
FISCAL FEDERAL DE LA ENTIDAD DE MORELOS

DIRECCION	SUBPROGRAMA	FACULTAD DELEGADA
DE PROCEDIMIENTOS Y EJECUCION FISCAL	LIQUIDACION DE OBLIGACIONES E IMPOSICION DE SANCIONES	SANCIONES.
DE PROCEDIMIENTOS Y EJECUCION FISCAL	PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS	<ul style="list-style-type: none"> - DICTAR LAS RESOLUCIONES QUE CORRESPONDAN A LOS CONTRIBUYENTES QUE ADMINISTRAN.
	NOTIFICACION Y COBRANZA	<ul style="list-style-type: none"> - NOTIFICAR LAS RESOLUCIONES QUE DETERMINEN CRÉDITOS FISCALES.
	RECURSOS ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - EFECTUAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. - COADYUVAR AL COBRO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. - TRAMITAR Y RESOLVER LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EXCEPTO EL DE REVOCACIÓN.
	DEVOLUCIONES Y PRORROGAS	<ul style="list-style-type: none"> - DEVOLVER LAS CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE POR LOS CONTRIBUYENTES Y LOS SALDOS PENDIENTES DE ACREDITAR. - CONCEDER PRÓRROGAS O AUTORIZACIONES DE PAGO EN PARCIALIDADES DE CRÉDITOS FISCALES, PREVIA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL.

1. Comportamiento

De acuerdo a la investigación que llevamos a cabo sobre las actividades que realiza la Entidad de Morelos en materia fiscal federal, observamos que el comportamiento de las funciones operativas de administración de cada sub-programa es el siguiente:

- Rendición de la Cuenta por Impuestos Federales Coordinados.

Se detectan en algunos casos ausencia de cierta documentación, por lo que no es posible rendir a tiempo la Cuenta Mensual de Impuestos Coordinados.

- Suspensión de Gravámenes Estatales y Municipales Convenidos.

Mantienen en suspenso los gravámenes concurrentes convenidos; sin embargo, se hace notar que no se ha publicado en el Periódico Oficial del Estado lo relativo a pasaportes y a las multas administrativas no fiscales.

- Informática.

Efectúa semanalmente el proceso para mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes, mientras que la confronta de padrones la realiza en forma interna mensualmente. Cabe señalar que no se ha programado el Sistema de Notificación y de Control de la Recaudación, así como el de Contabilidad.

- Registro Federal de Contribuyentes.

Las oficinas centrales de la Secretaría de Finanzas lleva el control del registro, operando semanalmente los movimientos de incidencias para enviarlos cada mes a las oficinas foráneas de los municipios. En lo referente a la expedición de Constancias de Registro, no se ha efectuado por falta de procesamiento de datos y en lo relativo a la confronta de padrones se hacen verificaciones de registros, investigándose las anomalías detectadas, requiriéndose algunas veces la aclaración del contribuyente.

- Recaudación.

El procedimiento que se efectúa normalmente en las declaraciones del contribuyente, consiste en revisar de inmediato la parte aritmética

- y posteriormente, al día siguiente, verificar los datos generales y actualizar la tarjeta de control. Conviene señalar que por una parte no se llevan estadísticas de errores detectados en las declaraciones, mismas que son necesarias dado que constantemente se observan discrepancias sobre todo en el Registro Federal de Contribuyentes y en el domicilio; y que por otra parte se elaboran estadísticas de citatorios y requerimientos para turnarlas a la Sección de Notificación y Cobranza.
- Liquidación de Obligaciones e Imposición de Sanciones.
No establece los lineamientos para la liquidación de las obligaciones fiscales debido a que se pasa directamente del requerimiento a la multa.
 - Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
No se realiza ninguna actividad, en virtud de que se desconoce la normatividad al respecto.
 - Notificación y Cobranza.
El desarrollo de este subprograma ha sido favorable, habiéndose realizado con eficiencia las funciones encomendadas, sobresaliendo el apoyo brindado a los municipios para el cobro de las multas no fiscales.
 - Recursos Administrativos.
No se han interpuesto Recursos Administrativos, por lo cual no se ha efectuado actividad alguna.
 - Devoluciones y Prórrogas.
Las metas fijadas en este renglón se han estado cumpliendo satisfactoriamente, influyendo notoriamente la puesta en marcha del subprograma de Difusión, Orientación y Servicios al Contribuyente.
 - Intervenciones como Parte en Juicio.
En este rubro no se ha presentado ningún caso.

- Difusión, Orientación y Servicios al Contribuyente.

Esta función ha propiciado el mejoramiento de la actitud del contribuyente hacia el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la implantación de programas de asistencia al contribuyente y el establecimiento de Módulos de Orientación en las principales oficinas hacendarias de la Entidad.

- Fiscalización.

Se detecta un atraso en la aplicación de auditorías a contribuyentes que se refleja en que no se han realizado liquidaciones provisionales a contribuyentes renuentes.

B. Consideraciones

La investigación que realizamos en la Entidad de Morelos nos permitió determinar que las actividades de colaboración administrativa que ésta desarrolla no tienen consistencia administrativa, dado que convergen diversos factores que limitan la debida funcionalidad de las facultades delegadas - en materia fiscal, cuestión que exponemos a continuación:

No existe uniformidad de criterios, debido a que no se han actualizado los manuales de procedimientos, originando que no se realicen en forma metódica las operaciones que deben efectuarse para la realización de las - funciones encomendadas, mismas que se llevan a cabo de manera empírica.

No se atienden ni se solucionan los problemas administrativos con precisión, puesto que existen atrasos constantes en ciertas actividades fundamentales como son: la expedición de las constancias de Registro Federal de Contribuyentes y el rendimiento de la Cuenta mensual por impuestos federales coordinados, que repercuten en el funcionamiento administrativo de las demás actividades.

No se implementan técnicas para mejorar el funcionamiento administrativo; esto se refleja en que no existe un Sistema de Emisión de Notificaciones, de Control de Recaudación ni de Contabilidad, así como en el lento desarrollo de las actividades.

No hay planeación ni programación de las actividades en forma sistemática, a consecuencia de que no existe estabilidad en los puestos claves

del Órgano administrador, situación que propicia que no se concluyan los planes de trabajos propuestos.

Por lo antes expuesto, consideramos pertinente tomar las siguientes medidas correctivas, a fin de que se mejore el desempeño administrativo de las facultades delegadas:

a) Establecer lineamientos y políticas de operación administrativas de finidas.

b) Verificar o actualizar el procedimiento relativo al Rendimiento de la Cuenta Mensual por Impuestos Federales Coordinados.

c) Enviar con oportunidad los resultados de confrontas por parte de la Administración Fiscal Regional.

d) Impartir un curso de capacitación sobre la actualización y operación del Registro Federal de Contribuyentes y sobre las multas administrativas no fiscales.

e) Dar asistencia técnica para la implantación de las actividades que no se realizan en el renglón de Informática.

f) Ajustar las metas fijadas por la entidad de acuerdo al Convenio de Coordinación Fiscal.

g) Instrumentar un Programa de Difusión, Orientación y Servicios al Contribuyente que sea propio de la Entidad Federativa.

1 E.1

PARTICIPACIONES SOBRE LOS INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1975-1979
(Millones de pesos)

C o n c e p t o s	1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL	<u>16 366</u>	<u>20 548</u>	<u>28 131</u>	<u>35 905</u>	<u>58 304</u>
INGRESOS TRIBUTARIOS	<u>16 238</u>	<u>20 351</u>	<u>27 908</u>	<u>35 687</u>	<u>57 938</u>
Impuesto sobre la Renta	315	371	621	938	1 712
Ingresos Mercantiles	10 683	13 452	17 931	23 230	33 785
Impuestos Especiales	5 240	6 528	9 356	11 519	22 441
Recursos Naturales	710	917	2 099	3 093	9 838
Explotación Forestal	27	31	44	42	43
Minería	230	254	347	226	939
Petróleo	429	599	1 665	2 792	8 814
Otros ²	24	33	43	33	42
Producción y Comercio	4 530	5 611	7 257	8 426	12 603
Aguas Envasadas	185	242	390	490	609
Alcoholes	442	620	880	872	2 255
Automóviles y Camiones	295	658	758	810	1 394
Cerveza	1 342	1 390	1 727	2 234	2 968
Energía Eléctrica	60	63	71	78	98
Llantas y Cámaras	68	96	100	159	216
Gasolina y otros Productos del Petróleo ³	871	1 300	1 769	1 857	2 245
Tabacos ⁴ Labrados	696	861	1 047	1 252	1 772
Otros ⁴	571	381	515	674	1 046
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	<u>128</u>	<u>197</u>	<u>223</u>	<u>218</u>	<u>366</u>

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Dirección General de Recaudación, Dirección General de Política de Ingresos (SHCP).

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1980
(Miles de pesos)

Entidades Federativas	Fondo General de Participacio nes	Fondo Fi nanciero Comple-- mentario	Por Tasa 35% Conve- Adicio-- nio de Co- nal a -- lab. Admva. los ICE ⁶	T o t a l	
TOTAL	110 118 900	2 411 622	530 973	1 228 198	114 289 693
Aguascalientes	619 028	54 684	-	281	673 993
Baja California Norte	3 197 374	58 422	15 316	40 673	3 311 785
Baja California Sur	476 977	45 157	205	7 508	529 847
Campeche	955 394	54 924	336	3 772	1 014 426
Coahuila	2 479 650	58 181	27 543	15 226	2 580 600
Colima	451 304	59 145	11 923	6 399	528 771
Chiapas	4 392 467	85 794	753	319	4 479 333
Chihuahua	2 963 568	77 474	20 189	35 746	3 096 977
Distrito Federal	25 764 264	76 146	-	636 962	26 477 372
Durango	977 661	64 813	-	3 555	1 046 029
Guanajuato	2 845 683	112 925	-	15 893	2 974 501
Guerrero	1 569 248	79 523	-	5 198	1 653 969
Hidalgo	889 902	68 792	-	000	958 694
Jalisco	6 938 525	113 406	8 443	53 278	7 113 652
México	12 170 596	121 605	-	186 201	12 478 402
Michoacan	1 798 535	100 021	-	1 291	1 899 847
Morelos	957 817	63 004	-	84	1 020 905
Nayarit	745 820	64 089	-	221	810 130
Nuevo León	6 734 780	70 961	14 421	64 502	6 884 664

continúa

	continuación					
Oaxaca	1 081 990	78 438	268	3 200	1 163 896	
Puebla	2 895 456	105 328	-	000	3 000 784	
Queretaro	1 117 879	59 506	-	000	1 177 385	
Quintana Roo	411 091	44 073	1 091	1 305	457 560	
San Luis Potosí	1 166 932	77 353	-	48 104	1 292 389	
Sinaloa	3 183 948	77 232	418	24 892	3 286 490	
Sonora	3 755 953	65 776	18 340	30 572	3 870 641	
Tabasco	7 819 389	65 536	-	5 669	7 890 594	
Tamaulipas	2 886 877	66 138	382 095	5 283	3 340 393	
Tlaxcala	428 774	61 678	-	2 429	492 881	
Veracruz	6 731 439	138 246	28 872	23 155	6 921 712	
Yucatán	1 094 236	62 281	760	5 456	1 162 733	
Zacatecas	616 343	80 971	-	1 024	698 336	

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas (SHCP).

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1981
(Miles de pesos)

Entidades Federativas	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Por Tasa Adicional a los ICE	Adicional del IEP ⁸	35% Convenio de Colab. Admva.	T o t a l
TOTAL	<u>146 398 743</u>	<u>4 321 645</u>	<u>1 027 475</u>	<u>1 090 601</u>	<u>1 027 475</u>	<u>1 103 938</u>	<u>154 969 877</u>
Aguascalientes	821 745	155 779	37 491	-	-	3 562	1 018 577
Baja California Norte	4 262 790	82 791	20 052	26 111	73	161 903	4 553 720
Baja California Sur	635 198	141 002	33 868	417	-	6 663	817 148
Campeche	1 272 653	119 324	28 767	809	225 817	7 599	1 654 969
Coahuila	3 296 619	100 703	24 359	50 962	-	25 276	3 497 919
Colima	604 454	206 228	49 513	41 670	117	11 124	913 106
Chiapas	5 845 834	112 813	27 284	4 050	738	1 289	5 992 008
Chihuahua	3 960 650	121 248	29 306	34 067	-	37 875	4 183 146
Distrito Federal	34 165 283	61 421	-	-	-	212 772	34 439 476
Durango	1 302 094	138 544	33 394	-	-	12 101	1 486 133
Guanajuato	3 774 798	159 463	38 503	-	-	18 672	3 991 436
Guerrero	2 085 539	140 677	33 951	33 419	-	8 784	2 302 370
Hidalgo	1 181 464	164 195	39 570	-	-	21	1 385 250
Jalisco	9 226 694	124 655	30 147	13 581	-	144 886	9 539 963
México	16 139 094	124 437	30 101	-	-	247 347	16 540 979
Michoacán	2 390 024	167 363	40 385	-	-	1 449	2 599 221
Morelos	1 301 226	149 192	35 965	-	-	364	1 486 747
Nayarit	992 746	181 197	43 573	-	-	38	1 217 554
Nuevo León	8 946 266	82 870	20 091	4 937	-	46 966	9 101 130

continúa

continuación

Oaxaca	1 434 797	161 913	39 021	149	-	5 187	1 641 067
Puebla	3 846 533	153 091	36 972	-	-	000	4 036 596
Querétaro	1 500 105	135 465	32 676	-	-	000	1 668 246
Quintana Roo	546 701	148 165	35 579	3 844	175	2 755	737 219
San Luis Potosí	1 550 910	172 201	42 519	-	-	20 441	1 785 071
Sinaloa	4 257 579	118 717	28 696	2 506	-	20 884	4 428 382
Sonora	5 055 701	107 778	26 066	32 846	25	37 688	5 260 104
Tabasco	10 375 765	64 179	15 594	-	-	20 959	10 476 497
Tamaulipas	3 837 239	104 449	25 259	659 323	46 028	6 655	4 678 953
Tlaxcala	568 586	169 461	40 722	-	-	3 192	781 961
Veracruz	8 934 020	116 776	28 249	180 025	754 499	36 523	10 050 092
Yucatán	1 465 280	134 784	32 505	1 885	3	000	1 634 457
Zacatecas	820 356	200 764	48 297	-	-	963	1 070 380

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas (SHCP).

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(En porcientos)

	Fondo General de Participaciones 1981-1980	Fondo Financiero Complementario 1981-1980	T ó t a l General 1981-1980
TOTAL	<u>32.9</u>	<u>79.2</u>	<u>35.6</u>
Aguascalientes	32.7	184.9	51.1
Baja California Norte	33.3	41.7	37.5
Baja California Sur	33.2	212.2	54.2
Campeche	33.2	117.3	63.1
Coahuila	32.9	73.1	35.5
Colima	33.9	248.7	72.7
Chiapas	33.1	31.5	33.8
Chihuahua	33.6	56.5	35.1
Distrito Federal	32.6	- 19.3	30.1
Durango	33.2	113.8	42.1
Guanaajuato	32.6	41.2	34.2
Guerrero	32.9	76.9	39.2
Hidalgo	32.8	138.7	44.5
Jalisco	33.0	9.9	34.1
México	32.6	2.3	32.6
Michoacán	32.9	67.3	36.9
Morelos	35.9	136.8	45.6
Nayarit	33.1	182.7	50.3
Nuevo León	32.8	16.8	32.2

continúa

			continuación
Oaxaca	32.6	106.4	41.0
Puebla	32.8	45.3	34.5
Querétaro	34.2	127.6	41.7
Quintana Roo	33.0	236.2	61.1
San Luis Potosí	32.9	122.6	38.1
Sinaloa	33.7	53.7	34.7
Sonora	34.6	63.9	35.9
Tabasco	32.7	- 2.1	32.8
Tamaulipas	32.9	57.9	40.1
Tlaxcala	32.6	174.8	58.7
Veracruz	32.7	- 15.5	45.2
Yucatán	33.9	116.4	40.6
Zacatecas	33.1	147.9	53.3

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos (SHCP).

PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DURANTE EL AÑO DE 1982
(Millones de pesos)

B.5

Entidades Federativas	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Por Tasa Adicional a los ICE ⁷	Adicional del IEF	35% Convenio de Colab. Admva.	T o t a l
TOTAL	205 495	5 957	5 602	1 443	1 562	2 283	222 342
Aguascalientes	1 246	215	312	-	-	13	1 786
Baja California Norte	5 926	114	33	35	-	212	6 320
Baja California Sur	875	194	56	1	-	4	1 130
Campeche	1 806	164	239	1	96	11	2 317
Coahuila	4 678	139	203	69	-	84	5 173
Colima	858	284	412	55	1	12	1 622
Chiapas	8 296	155	227	5	1	3	8 687
Chihuahua	5 620	167	244	66	-	48	6 145
Distrito Federal	48 483	85	-	-	-	932	49 500
Durango	1 848	191	278	-	-	17	2 334
Guanajuato	5 357	220	320	-	-	61	5 958
Guerrero	2 875	194	56	27	-	10	3 162
Hidalgo	1 628	226	66	-	-	2	1 922
Jalisco	12 718	172	50	22	-	229	13 191
México	22 246	171	51	-	-	231	22 699
Michoacán	3 294	231	68	22	-	69	3 684
Morelos	1 793	206	60	-	-	2	2 061
Nayarit	1 409	250	363	-	-	1	2 023
Nuevo León	12 331	114	33	9	-	43	12 530

continúa

								continuación
Oaxaca	1 978	233	65	1	53	7	2 327	
Puebla	5 459	211	308	-	-	15	5 993	
Querétaro	2 068	187	54	-	-	5	2 314	
Quintana Roo	776	204	296	6	-	3	1 285	
San Luis Potosí	2 201	237	346	-	-	80	2 864	
Sinaloa	5 869	164	48	9	-	27	6 117	
Sonora	6 969	149	44	44	-	41	7 247	
Tabasco	14 724	88	130	-	-	24	14 966	
Tamaulipas	5 495	144	210	793	72	10	6 724	
Tlaxcala	807	234	339	-	-	9	1 389	
Veracruz	12 678	161	235	275	1 339	42	14 730	
Yucatán	2 020	186	54	3	-	22	2 285	
Zacatecas	1 164	277	402	-	-	14	1 857	

FUENTE: Coordinación General con Entidades Federativas y Dirección General de Política de Ingresos (SHCP)

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1982-1981
(En porcentos)

Entidades Federativas	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Por Tasa Adicional a los ICE	Adicional del IEP	35% Convenio de Colab. Admva.	T o t a l
TOTAL	40.4	37.8	445.5	32.3	52.1	106.8	43.5
Aguascalientes	51.6	37.8	743.2	-	-	225.0	75.3
Baja California Norte	39.0	37.3	65.0	34.6	-	30.9	38.8
Baja California Sur	37.8	37.6	64.7	-	-	- 42.9	38.3
Campeche	41.9	37.8	724.1	-	- 58.0	37.5	40.0
Coahuila	41.9	37.6	745.8	35.3	-	236.0	47.9
Colima	42.1	37.9	740.8	31.0	-	9.1	77.7
Chiapas	41.9	37.2	740.7	25.0	-	200.0	45.0
Chihuahua	41.9	38.0	741.4	94.1	-	26.3	46.9
Distrito Federal	41.9	39.3	-	-	-	337.6	43.7
Durango	41.9	38.4	742.4	-	-	41.7	57.1
Guanajuato	41.9	38.4	742.1	-	-	221.0	49.3
Guerrero	37.9	37.6	64.7	- 18.2	-	11.1	37.4
Hidalgo	37.8	37.8	65.0	-	-	-	38.8
Jalisco	37.8	37.6	66.7	57.1	-	57.9	38.3
México	37.8	37.9	70.0	-	-	- 6.5	37.2
Michoacán	37.8	38.3	70.0	-	-	6 800.0	41.7
Morelos	37.8	38.3	66.7	-	-	-	38.6
Nayarit	41.9	38.1	725.0	-	-	-	66.1
Nuevo León	37.8	37.3	65.0	80.0	-	- 8.5	37.7

continúa

							continuación
Oaxaca	37.8	37.6	66.7	-	-	40.0	41.8
Puebla	41.9	37.9	732.4	-	-	-	48.4
Querétaro	37.9	38.5	63.6	-	-	-	38.7
Quintana Roo	41.9	37.8	722.2	50.0	-	-	74.4
San Luis Potosí	41.9	37.8	743.9	-	-	300.0	60.4
Sinaloa	37.8	37.8	65.5	200.0	-	28.6	38.1
Sonora	37.8	38.0	69.2	33.3	-	7.9	37.8
Tabasco	41.9	37.5	712.5	-	-	14.3	42.9
Tamaulipas	43.2	38.5	740.0	20.3	28.6	42.9	43.7
Tlaxcala	41.8	38.5	726.8	-	-	200.0	77.6
Veracruz	41.9	37.6	739.3	52.8	77.6	16.7	46.6
Yucatán	37.9	37.8	68.7	50.0	-	-	39.8
Zacatecas	41.9	37.8	737.5	-	-	1 300.0	73.5

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos (SHCP).

ESTADISTICA SOBRE PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
DE LOS INGRESOS FEDERALES

NOTAS ACLARATORIAS

1

Las participaciones están constituidas por la parte de la recaudación que se da a las entidades federativas por la administración de impuestos federales (Impuesto sobre la Renta, causantes menores; Impuesto sobre Ingresos Mercantiles e Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles y por mandato constitucional lo contenido en el artículo 73 fracción XXIX)

2

Incluye explotación pesquera y sal.

3

Incluye gasolina importada, gasolina nacional, grasa y venta de gasolina.

4

Incluye vidrio o cristal, cerillos, cemento, benzol, xilol, alfombras, tapetes y tapices, artículos electrónicos y aguamiel.

5

Debido a la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de 1980, las participaciones a las entidades federativas se conforman de acuerdo con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos; además, las entidades federativas reciben participaciones sobre recargos y multas por infracción a las leyes federales y por el Convenio de Colaboración Administrativa.

6

Impuestos al Comercio Exterior. El monto consignado en esta columna corresponde a las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones correspondientes a los municipios que se hicieron cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Estas participaciones fueron pagadas directamente por la Federación).

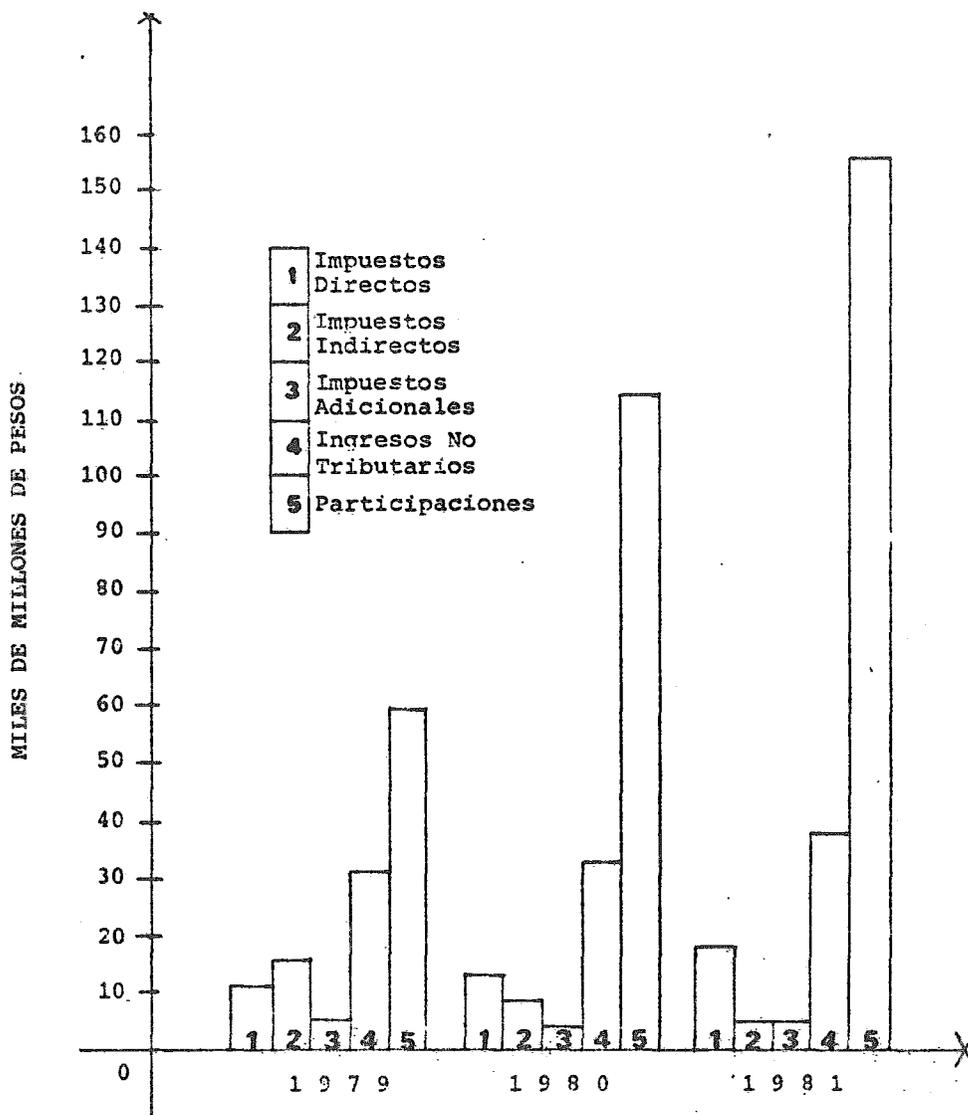
7

Esta columna se refiere a las participaciones que reciben las entidades federativas por los impuestos adicionales al comercio exterior: 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre las exportaciones, excepto por petróleo crudo y gas natural y sus derivados.

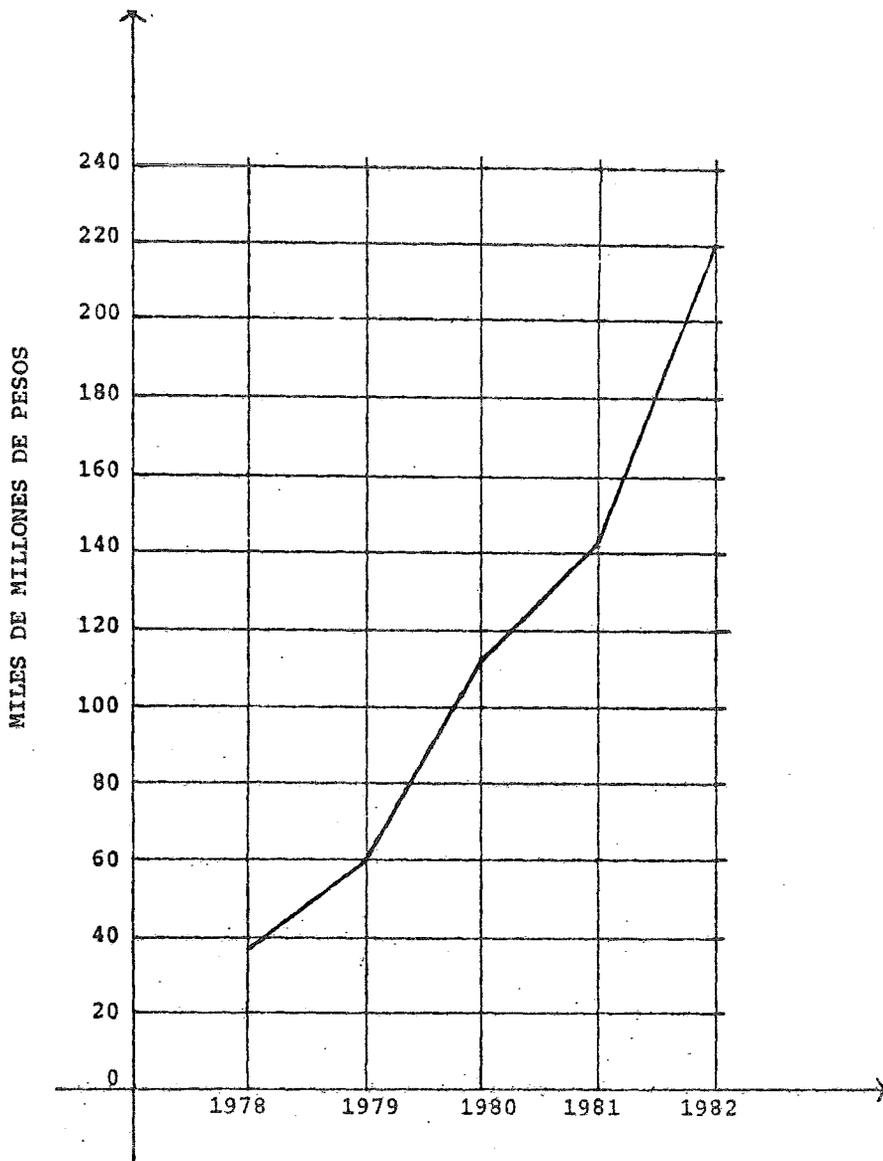
8

Impuesto sobre Exportaciones de Petróleo. La tasa de 1% adicional sobre el impuesto a las exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados se dividen en dos partes iguales. Una constituye el Fondo de Fomento Municipal y la otra se pagó a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas marítimas por las que se efectuó la exportación.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS ESTATALES
1979 - 1981



TOTAL DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS FEDERALES
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1978 - 1982



BIBLIOGRAFIA

a) Textos

- Adrian, Charles R. State and Local Governments. Fourth Edition. United States, Mc. Graw Hill, 1976.
- Auby, Jean-Marie. Droit Administratif. Troisième édition. Paris, Dalloz, 1973
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Quinta edición. Buenos Aires, De palma, 1956. IV Tomos.
- Break F., George. Intergovernmental Fiscal Relation in the United States. Third printing. Washington, Brookings Institution, 1968.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda edición. - México, Porrúa, 1976.
- Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus constituciones. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1967.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, Porrúa 1978. III Tomos.
- Colarusso, Alfonso. Le Doppie Imposizioni nei Reporti Internazionali. Padova, Ed. CEDAM, 1973.
- Debbasch, Charles. Droit Administratif. Troisième édition revue et augmentée. Paris, Cujas, 1971.
- Dell G, Hitchner. and Harbold, William H. Modern Government. Third edition. New York, John Wiley & Sons, 1982.
- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Quinta edición. Barcelona, Ariel, 1970. Biblioteca de Ciencias Políticas, Colección Demos.
- Escobedo Galván, José. Tratado de Administración General. Cuarta edición. Panamá, Ed. Universitaria Panamá, 1976.
- Fesler, James W. The 50 States and their local governments. United States of - America. University park Press. 1979.
- Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. 22a. edición. México, Porrúa, 1980.
- Foigment, René. Manual Elémentaire de Droit Administratif. Dix-neuvième édition Paris, Rousseau, 1977.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1982.
- García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Sexta edición. Madrid, Revista de Occidente, 1961.
- Garza, Sergio Francisco, de la. Derecho Financiero Mexicano. Décima edición. - México, Porrúa, 1981.
- Gaxiola, Jorge F. Algunos Problemas del Estado Federal. México, Cultura, 1941.
- Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Segunda edición. México, F.C.E., 1957.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Octava reimpresión, México, F.C.E., 1977.
- Henry, Nicholas. Public Administration and Public Affairs. Second edition, New Jersey, Prentice-Hall, 1980.
- Ibarra Muñoz, David. Política Financiera y Hacendaria: 15 de diciembre de 1977-5 de febrero de 1980. México, SHCP, 1982.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros. México, UNAM, 1976.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México, UNAM. 1965.
- Leach, Richard H. American Federalism. New York, Ed. W.W. Norton & Co., 1973.
- Lee, Robert D. Jr. & Johnson, Ronald W. Public Budgeting Systems. Three printing. United States of America, University Park Press., 1974.
- Martin, Roscoe C. Administración Pública. México, Ed. Herrero, 1967.
- Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires, Ed. Arayú, 1954.
- Mosher, Frederick C. Basic Documents of American Public Administration. New York, Holmes & Mier Pub., 1976.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G. Modern Public Administration. Fourth edition, New York, Harper & Row Pub., 1977.
- Oates, Wallace E. Federalismo Fiscal. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. Colección Nuevo Urbanismo.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Primer Trimestre, 1963.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Porrúa, 1978.
- Retchkiman K., Benjamín. Política Fiscal Mexicana (Reflexiones). México, UNAM, - 1979.
- Reyes Heróles, Jesús. Discursos Políticos. "Avancemos con la sonda en la mano". Febrero 1972 - Febrero 1975. México, Comisión Nacional Editorial, 1975.

- Rigby, Gerald. State and Local Government and Politics. California, Dickenson Pub., 1969. The Dickenson Series in Political Science.
- Sánchez, Prisciliano. El Pacto de Anáhuac. México, PRI/CEN, 1974. Materiales de Cultura y Divulgación, Política Mexicana.
- Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano: La integración constitucional de México 1808-1853. México, Cultura y Ciencia Política, - 1972, II Tomos.
- Seidman, Harold. Politics Position and Power: The Dynamics of Federal Organization. Second edition, Oxford, Oxford University Press., 1975.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Novena edición. México, Porrúa, - 1979. II Tomos.
- Serra Rojas, Andrés; Chanes Nieto, José; Fraga, Gabino; et. al. Desconcentración Administrativa. México, Secretaría de la Presidencia, 1976. Dirección General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios, número 1.
- Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Quinta reimpresión. México, F.C.E., 1981.
- Spiegel, Ludwing. Derecho Administrativo. Barcelona, Ed. Labor, 1969. Colección Labor. Sección VIII: Ciencias Jurídicas, número 342.
- Sharkansky, Ira. Public Administration: Policy Making in Government Agencies. - Fourth edition. Chicago, Rand Mc Nally College Pub., 1978.
- Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos. México, UNAM, 1966. II Tomos.
- Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Coordinación Fiscal en México. México, SHCP, 1982. II Tomos.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Catorceava edición. México, Porrúa, 1976.
- Velasco Calvo, Recaredo F., de. Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración. Segunda edición. Barcelona, Ed. Bosch, 1970. II Tomos.
- White, Leonard Dupee. Introducción al Estudio de la Administración Pública. México, Compañía General de Ediciones, 1964.
- Wright, Deil S. Understanding Intergovernmental Relation. Massachusetts, Duxbury, 1978.

b) Revistas y Boletines

Carpizo, Jorge, et. al. "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México". Revista de la Facultad de Derecho de México. México, UNAM Facultad de Derecho. Número 85-86. Tomo XXII, enero-junio 1972.

Echeverría Alvarez, Luis. "Todos en México. Reuniones Nacionales de Estudios, Discursos". Reunión Nacional de Estudios para el Desarrollo Regional de Aguascalientes. PRI, 1970.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: Organo Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Publicación trimestral. México, INAP, 1981.

García Cáceres, José Francisco. "Referencia histórica de la Colaboración Administrativa". INDETEC. Dir. José Antonio Zarzosa Escobedo, año 1981, número 18, p.p. 36 a la 40.

INDETEC. "Resumen de los resultados de la coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas (1972-1976)". Dir. Luis Zenteno Zevada. Publicación mensual, Guadalajara Jalisco. Diciembre 1976. Año III, número 12., p.p. 330 a la 399.

Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Investigación Fiscal. Segunda época Publicación mensual. Edición a cargo de Armando Prieto Badillo. Mayo-Junio de 1982, número 3. México, SHCP.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "La Reforma Administrativa en los Estados". Revista de Administración Pública. Antología 1-54: 1956-1983. México, INAP, 1983.

c) Diarios Oficiales

Diario Oficial: Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Administrador: José M. Guerrero L. Lunes 31 de diciembre de 1951, tomo CLXXXIX, número 50. Sección quinta, p.p. 9 a la 19. "Reformas a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Diego Arenas Guzmán. Sábado 26 de diciembre de 1953. tomo CCI, número 46, p. 2. "Reformas a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Diego Arenas Guzmán. Miércoles 30 de diciembre de 1953, tomo CCI, número 49. Segunda sección, p.p. 19 a la 21. "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados" y "Compensaciones a los Estados, Ley".

11-0027141

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Francisco Hernández y Hernández, Sábado 12 de enero de 1957, tomo CCXX, número 10, p. 2. "Reformas a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Dr. Cayetano Andrade, Jueves 31 de diciembre de 1959, tomo - CCCXXVII, número 50, Sección primera, p. 10. "Decreto que reforma la Ley del Impuesto Sobre Producción y Consumo de Cerveza".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Dr. Cayetano Andrade. Sábado 30 de diciembre de 1961, tomo - CCXLIX, número 50. Sección quinta, p. 9. "Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Mariano D. Urdanivia. Miércoles 30 de diciembre de 1970, tomo CCCIII, número 48, p.p. 5 a la 6. "Reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Mariano D. Urdanivia. Sábado 30 de diciembre de 1972, tomo - CCCXV, número 50, p.p. 36 a la 40. "Reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Mariano D. Urdanivia. Martes 19 de noviembre de 1974. tomo - CCCXXVII, número 13, p.p. 24 y 26.

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Mariano D. Urdanivia. Miércoles 31 de diciembre de 1975, tomo CCCXXVIII, número 41. Sección segunda, p. 19. "Reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Lic. Rafael Murillo Vidal. Viernes 30 de diciembre de 1977, - tomo CCCXLV, número 44, p. 40, "Ley de Impuestos y Fomento a la Minería".

Diario Oficial: Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Dir. Lic. Rafael Murillo Vidal. Miércoles 27 de diciembre de 1978, tomo CCCLI, número 39, p. 2. "Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares".

d) Documentos Publicados y Documentos Inéditos

Guerrero Cisneros, Lilia. "Bases Constitucionales de la Contribución de Mejoras en México". México, Instituto de Desarrollo Municipal, 1981.

Investigación de Apoyo a Entidades Federativas sobre Coordinación Fiscal: Documentos inéditos, SHCP 1982.

e) Obras Enciclopédicas y Diccionarios

Barcia, R. Diccionario General Etimológico. Barcelona, Seix, 1975, V tomos.

Chandler, Ralph C. and Plano, Jack C. The Public Administration Dictionary. New York, John Wiley & Sons, 1982.

Diccionario de la Lengua Española. Decimoquinta edición. Madrid, Espasa-Calpe, 1974. III Tomos.

Diccionario Enciclopédico Abreviado. Madrid, Espasa-Calpe, 1976. VII Tomos.

Diccionario Enciclopédico Salvat. Barcelona, Salvat, 1964. XII Tomos.

Diccionario Enciclopédico UTEHA. México, Hispano Americana, 1978. X Tomos.

Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición México, UNAM, 1983. VIII Tomos.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, Aguilar, 1973. 3 Tomos.

Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti. Roma, Instituto della Enciclopedia Italiana, 1963. XXXV Tomos.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Buenos Aires, Ed. Analo, 1976. XXVI Tomos.

Encyclopédie Grand Larousse. Paris, Larousse, 1960. X Volumes.

Tutto Dizionario Enciclopedico. Novara, Instituto Geografico de Angostini, 1966. Due volumi.

f) Leyes y Proyectos de Ley

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Washington, American Government Publishing Service. 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constituciones de los Estados de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, 1980. II Tomos.

Exposición de Motivos y Reformas al Artículo 115 Constitucional. Documento enviado al H. Congreso de la Unión. Presidencia de la República, 3 de febrero de 1983.

Ley de Coordinación Fiscal: 1979. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978.

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Promulgada por el Consejo Parlamentario el 23 de mayo de 1949, con las enmiendas promulgadas hasta el 1º de enero de 1971. Alemania Federal, Publicaciones de la República Federal Alemana, 1971.

The Australian Constitution. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1975.

The Constitution Act. Ottawa, Canadian Government Publishing Center, 1982.