19.187

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

El Sistema Fiscal en el Federalismo Mexicano.

Tesis

Rosa Ma. Gutiérrez Rosas

México, D. F. 1982

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

EL SISTEMA FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

INTRODUCCION

" Un país que tiene resueltos sus problemas fundamentales tiene mayor capacidad de hacer oir su voz. No la perdamos. Ganémosla adentro para levantarla afuera. Sigamos fortaleciendo el Federalismo. Si éste salvó la unidad del país -como lo he dicho-, ahora la unidad del país exige la eficiencia y suficiencia del Pacto Federal, fórmula no sólo de equilibrio político sino de justicia regional ".

José López Portillo
V Reunión de la República
5 de febrero de 1982
Guadalajara, Jal.

La idea federalista desde siempre se ha encontrado estrechamente vinculada al diario acontecer nacional, lo que nos ha llevado a la elaboración de este trabajo, en el que se trata de precisar, valorar y ponderar la realidad y trascendencia del Estado Federal Mexicano, específicamente en el aspecto de las finanzas públicas.

Previo al tema central, se aborda la figura del Federalismo como forma de organización política, con el objeto de determinar su naturaleza, clasificación, orígenes, factores determinantes de su adopción y evolución, a través de su génesis conceptual y de su distinción con otras figuras como la Descentralización Administrativa, la Descentralización Política y la Confederación.

Ya en el aspecto fiscal del federalismo, se analiza el fenómeno gasto-ingreso en los niveles de gobierno a la luz de la teoría constitucional, administrativa y fiscal. Así, a través de una reseña de la evolución contributiva de los diferentes ordenamientos fundamentales vigentes en las distintas épocas históricas del país, se tratan de demarcar las facultades y atribuciones que en materia impositiva detenta la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y el Departamento del Distrito Federal, incluso estadísticamente, así como el ámbito en el cual legislan coincidentemente cada una de estas entidades, dando origen a la doble o múltiple tributación, figura esta última en la que no sólo se enfoca su naturaleza jurídica, sino también las consecuencias y efectos económicos que produce.

En materia de gasto público, igualmente se busca precisar las facultades que en este aspecto ostentan las entidades de los diferentes niveles de gobierno y la participación que tienen del Presupuesto de Egresos de la Federación los Estados y Municipios y estos últimos respecto del Presupuesto de Egresos Estatal, buscándose un balance más objetivo mediante el estudio de los Presupuestos de Egresos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz y de los Municipios de Armería, Colima y Manzanillo, Col, que son tomados como ejemplos tipo.

Finalmente, es materia de estudio el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instrumento de continuidad de la reforma administrativa en el actual régimen de gobierno y respuesta oficial para el fortalecimiento del federalismo. Partiendo de sus antecedentes y evolución, se analiza su ejecución operativa a través no sólo de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también de los Convenios Unicos de Coordinación, Convenios de Adhesión, Convenios de Colaboración Administrativa, Anexos respectivos y Declaratorias de coordinación en materia federal de derechos y de adquisición de inmuebles, tratando de apreciar amplia y verazmente la legitimidad de sus alcances y, lo idóneo y acertado de su implementación como fórmula de respeto a nuestras instituciones jurídicas y de preservación de nuestra organización política, que culmine con un Federalismo Coordinado que mantenga siempre y en todo momento un equilibrio y justicia regional.

* La información que aquí se contiene está actualizada hasta el 30 de abril de 1982.

CAPITULO I

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION POLITICA

1.- Sentido y trascendencia del Federalismo

a) Concepto

b) Distinción de esta figura con la Confederación

c) Su naturaleza jurídica

d). Clasificación del Federalismo

2.- El Federalismo en México

a) Sus orígenes en las Cortes de Cádiz

b) Su implantación en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824

c) Regreso al Centralismo en 1836

d) Restablecimiento del Federalismo en la Constitución de 1857

e) Su regulación en la Constitución de 1917

3.- Descentralización Política

a) Esencia y naturaleza de la Descentralización Política

b) Su distinción con la Descentralización Administrativa

4.- Semejanzas y diferencias entre Federalismo y Descentralización Política

CAPITULO I

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION POLITICA

1.- SENTIDO Y TRASCENDENCIA DEL FEDERALISMO

a) Concepto.- Para poder comprender y valorar en toda su magnitud la dimensión e importancia de lo que representa y significa el Federalismo como forma de Estado, es necesario precisar, aunque sea en forma breve, su naturaleza y esencia, y para ello nos remontaremos en principio al concepto mismo.

El término Federal, señala Joao Luiz de Moraes Barreto, "viene del latín foedus (liga, tratado, pacto, acuerdo, etc), acuñado en 1645 por teólogos ingleses y de la Nueva Inglaterra, para describir las promesas divinas hechas a los hombres. Tales como constan en la Biblia" (1), por lo cual se puede considerar válidamente que "federare" equivale a unir, ligar, etc.

De su raíz etimológica y en atención a la aplicación fáctica de este sistema de gobierno, han surgido numerosos conceptos o definiciones, sufriendo las lógicas variantes del desarrollo de los pueblos, es decir, han sufrido pequeñas modificaciones

(1) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Jefe del Centro de Estudios y Proyectos del IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal). Federalismo Fiscal. Las Opciones del Desarrollo, 1979. - - Pág. 2.

para adecuarlas a nuestra realidad social; así tenemos, entre otros conceptos de Federalismo, el que nos da Montesquieu, que define el Federalismo como "esta forma de gobierno es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forman una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido" (2). Por otra parte, y ya en la actualidad, tenemos el concepto que nos brinda Tena Ramírez, donde precisa que "La Federación representa ante todo una forma de gobierno, que al consistir substancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con un nombre el perímetro central y los locales" (3).

Federalismo, en otros términos "... es el modo de organización política que vincula a unidades políticas diferentes en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada uno mantenga su integridad política fundamental" (4). Tenemos

(2) Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. T.I, F.C.E., 1974. Pág. 422. 'Montesquieu, Oeuvres completes. Bibliotheque de la Pleiade, 1951, Tomo II, Págs. 369 y sigs. '.

(3) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 11a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1972. Pág. 131-134.

(4) Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volúmen 4. Edit. Aguilar. Madrid, 1974. Pág. 740.

también el concepto que nos brinda Lanz Duret que afirma que "en este sistema el gobierno federal actúa independientemente de los estados, por medio de los órganos propios que desempeñan funciones expresamente concedidas por la Constitución. Por su parte los Estados ejercitan a su vez funciones propias y diferentes a las de aquel, mediante poderes locales creados por sus constituciones particulares" (5). Como un concepto moderno de federalismo tenemos el que señala que esta figura "corresponde al tipo de organización gubernamental en la cual el poder político se distribuye entre diferentes esferas de gobierno, cada una de ellas manteniendo su integridad política fundamental" (6). Este último concepto es el ideal de los Estados que se encuentran organizados jurídica y políticamente en una Federación.

Finalmente, podemos señalar, como una muy personal opinión, que en México el Federalismo surgió como una esperanza, como una ilusión que mitigara los males ancestrales que aquejaban al país ; como un intento de alcanzar la libertad tan anhelada, como una pretensión de unificación y más que nada de

(5) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. Cía. Editorial Continental, S.A. 5a. Edición, 1972. Pág. 17.
(6) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Op. Cit. Pág. 1.

creación de un Estado Federal poderoso que garantizara, dotara y procurara el fortalecimiento de las entonces provincias que no eran autosuficientes, ni autónomas stricto sensu, y que sí en cambio eran débiles tanto política como económicamente. Que este federalismo surgió como una contrapartida al centralismo aplastante que hasta entonces imperó y que precisamente por eso fue tan artificial, que no pasó de ser una ficción, baste para ello el apreciar que en nuestro país no existen las características de un federalismo coordinado, ya que hay una confusión de funciones por no estar debidamente delimitadas, y una subordinación evidente por parte del orden estatal hacia el orden federal, cuando en realidad ambos deberían estar al mismo nivel y los Estados ser autónomos y autosuficientes, no dependientes de la Federación, como sucede a la gran mayoría de las Entidades.

Pero para no entrar en detalle y desviar la atención de nuestro objetivo, trataremos de señalar sucintamente las características y naturaleza del Federalismo, con lo cual resultará más comprensible la opinión externada.

b) Distinción de esta figura con la Confederación.- Se hace necesario, para poder demostrar el auténtico sentido del Federalismo, realizar un breve parangón entre esta figura jurídica con la Confederación. Así tenemos que la Confederación como forma de organización integrada por Estados soberanos, ha existido desde hace varios milenios. Recordamos entre las primeras de aquellas a la Liga de Ciudades Griegas fundadas en el Siglo V a.c., cuya sede se encontraba en Delfos, con el objeto de resistir las guerras del Peloponeso; y a la Confederación de los reinos de Texcoco y Tlacopan, en el México Prehispánico, con fines guerreros, amén de otras (7). Las Confederaciones, como se puede observar, han surgido como una necesidad de los pueblos de todos los tiempos, principalmente para afrontar o hacer guerras, para salvaguardar la paz, para satisfacer objetivos socio-económicos, etc. (8).

Por lo tanto, se aprecia aquí una clara diferencia en el origen de la Federación y la Confederación; la primera surge por la vo

(7) Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Sep Setentas. 1a. Edición. México, 1975. Pág. 28.

(8) Venegas Trejo, Francisco. Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1977.

luntad de los hombres, en tanto que la segunda tiene un inicio lus-internacionalista; es decir, se origina por Tratados en los cuales se van a establecer con precisión sus objetivos, su duración, los órganos confederados, los representantes de los Estados integrantes. Además, cada uno de los Estados miembros va a mantener su soberanía, que en ningún momento cede a la Confederación y a continuar mantenendo su personalidad internacional; esto es, su calidad de Estado soberano, personalidad diferente a la Confederación, y el reconocimiento, aceptación y respeto de la comunidad de naciones. Los miembros de la Federación están subordinados y regidos a la Constitución Federal, en tanto que en la Confederación los Estados miembros mantienen su régimen jurídico y una libre autodeterminación para poder, en un momento dado, ejercitar su soberanía, la cual no admite limitación alguna.

La Confederación, señala el Lic. López Portillo, es "una reunión de Estados que pactan y la autoridad que resulta tiene contacto con los individuos a través de las organizaciones confederales, en tanto que la Federación tiene una vinculación directa con los individuos, con independencia de los Estados que se federan, que mantienen su área específica de autoridad y competencia, respetando las

de la unión federal" (9).

Otra diferencia más, es que siendo la Confederación una asociación de Estados soberanos, se encuentra regida, por así decirlo, por el Derecho Internacional, y en cambio el Estado federal, en donde hay un sólo Estado soberano, se encuentra encuadrado su orden jurídico en la Constitución Federal (10).

De lo expuesto con antelacion puede inferirse, sin temor a equivocarnos, que las notorias y evidentes distinciones que existen entre la Federación y la Confederación son consecuencia lógica de la naturaleza jurídica de cada una de ellas, puesto que mientras que en la Federación se está creando un Estado diferente a los miembros, por virtud de una Constitución Federal, el cual detenta la soberanía nacional, o mejor dicho la soberanía estatal (siguiendo la adecuada denominación del Dr. Venegas Trejo), la Confederación tiene una base contractual, en la que los Estados miembros o asociantes man

(9) López Portillo, José. Cuadernos de Filosofía Política. Teoría del Estado. No. 48, Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 13. 'Cátedra sobre "La defensa del particular frente a la Administración Pública", en la Universidad Juárez, Durango, Dgo., 22 de noviembre de 1975.'.

(10) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1979, Pág. 232.

tienen su soberanía e independencia y no crean ningún Estado, ya que aún cuando existan tratadistas que manifiesten lo contrario, desde este momento asentamos que ello no es posible, ya que la Confederación es "la reunión de sociedades o asociación de dos o más Estados" (11), y no la conformación de uno diferente como sucede en la Federación.

La Confederación "no tiene órganos propios como la Federación; no tiene un poder estatal distinto del poder de los Estados que la constituyen, carece de una personalidad jurídica, de un territorio y de un pueblo propio distinto del pueblo, del territorio y de la personalidad de los miembros: todo lo cual atribúyese en cambio al Estado Federal" (12).

Ahora bien, es necesario poner especial atención en el hecho de que en la Confederación los Estados miembros mantienen su soberanía, ya que ellos continúan ostentando la calidad de Estados asociantes con autodeterminación, no así en la Federación, en la --

(11) Hamilton, Madison y Jay. El Fedoralista, F.C.E. 1974. Pág. 35.

(12) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional, Decimoquinta Edición. México, 1979. Pág. 226.

cual los Estados federados van a dar vida a un nuevo Estado distinto a sus miembros, que es el que va a detentar la soberanía, puesto -- que los Estados miembros van a entregarla para todos ellos hacer el Estado Federal. En virtud de que la soberanía es una, indivisible y- cuyo titular lo es el pueblo, los Estados miembros de la Federacion van a ejercitar su autonomía, pero nunca podrá decirse soberanía, - aunque existan Constituciones que erróneamente así lo manifiesten, verbi gratia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica- nos en su artículo 40, ya que la soberanía es una y no se escinde, ni se divide, ni mucho menos se reparte; el Estado federado lo que va - a ejercitar es su autonomía, por medio de la cual se puede organizar jurídica y políticamente su gobierno local, pero manteniendo y res- petando los lineamientos demarcados en la Constitución Federal.

c) Su Naturaleza Jurídica.- El primer Estado Federal en el - mundo lo fueron los Estados Unidos de América, que en sus inicios fue un intento de Confederación. Finalmente se crea el Estado Fede ral Norteamericano en 1787, cuyo principal problema era la autono mía de las unidades componentes, esto es, las 13 Colonias norteame ricanas, declaradas independientes de Inglaterra. En los Estados -- Federados del Continente Americano se adopta el régimen de la auto

nomía, delegando cada gobierno estatal o provincial una porción de sus derechos en el gobierno central o federal (13).

En ese mismo año surge también la primera Constitución Federal, cuya exposición de motivos la constituyen indiscutiblemente los artículos periodísticos de Hamilton, Madison y Jay. Sobre este punto señalaban que la "Constitución propuesta (se refiere a la de 1787), lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representadas directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano"(14).

El Estado Federal tiene su origen precisamente en la unión o vínculo de los Estados; es decir, se trata de un Estado compuesto, producto de la voluntad de los hombres para crear un ente diverso, al cual aceptan, reconocen y subordinan, entregando la soberanía que

(13) Antokoletz, Daniel Dr. Manual Teórico y Práctico de Derecho Público, Constitucional y Administrativo. Librería y Editorial "La Facultad". Bernabé y Cía. Buenos Aires, 1939. Pág. 43.

(14) Hamilton, Madison y Jay. Op. Cit. Pág. 35.

hasta ese momento detentaban, ello en aras de la creación de un órgano jurídico-político, el cual tiene como primer y esencial elemento la voluntad general; en base a ella se va a elaborar la norma fundamental, esto es, la Constitución Federal, que constituye indiscutiblemente la expresión de la soberanía popular, en donde se va a delimitar y a distribuir, por así decirlo, la esfera competencial de la Federación, de los Estados Federados y en nuestro País de los Municipios, que constituyen la base de nuestra organización política.

Pero hay quien sustenta la tesis divisional de la soberanía, como Buchanan, la cual indica que el sistema imperante en los Estados Unidos es federalista donde existe una división de la soberanía por mandato constitucional, la cual la integran tanto la federación como los estados federados (15); incluso, existe una tesis de Co-soberanía, sustentada por Calhoum y Seidel, que considera que en el régimen federal coexisten dos soberanías: la soberanía de la Federación y la soberanía de las Entidades federativas (16). No aceptamos

(15) Buchanan, M. James. Hacienda Pública. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1968. Pág. 565.

(16) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1976. Pág. 391.

este punto de vista por ningún motivo; reiteramos nuevamente que la soberanía es sólo una, indivisible e inalienable, que se "traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole" (17).

Como manifestamos en líneas anteriores, los Estados al unirse y conformar un nuevo Estado Federal, dejan de ser soberanos porque entregan la soberanía al nuevo ente jurídico que es la Federación, lo que van a detentar es una autonomía, entendida ésta como la potestad o facultad de darse sus propias normas de Derecho, dentro de su ámbito competencial, cumpliendo en todo momento con los "principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena" (18). Así de acuerdo con la Pirámide Kelseniana, los elementos, por así decirlo, del Estado Federal son: la Carta Fundamental o Constitución Federal que representa la unificación y conformación del propio Estado, el orden jurídico de la Federación y el orden jurídico de las Entidades Federativas. Pero cabe señalar, también, que hay que tomar en cuenta que para algunos

(17) Ibidem. Pág. 392.
(18) Ibidem. Pág. 393.

estudiosos del Derecho, en el Federalismo "hay una consideración - que domina todo lo demás: la necesidad" (19).

De esta manera, los países organizados políticamente como Estados federados son: Estados Unidos de América, Austria, - República Federal de Alemania, Australia, Argentina, Brasil, Camerún, Canadá, India, Libia, México, Malasia, Nigeria, Suiza, - URSS y Yugoslavia (20). En éstos, el funcionamiento de sus instituciones varía notablemente en cuanto al desarrollo de las actividades de los dos órdenes: el federal y el local, estatal o provincial. Tan es así que "Wheare redujo de esta lista a 4 los gobiernos 'genuinamente federales: Estados Unidos, Suiza, Australia y Canadá'"(21).

Como podemos observar, la dificultad que presenta para - los pueblos del orbe el sistema federalista es evidente, entendiendo este Federalismo en su forma pura y original, ya que para logar - adecuar la conceptuación de este sistema a la realidad imperante y a sus imponderables, se ha tenido que hechar mano de innumerables

(19) Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. F.C.E. México, 1973. Pág. 93.
(20) Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Op. Cit. Pág. 752.
(21) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Op. Cit. Pág. 5.

elementos de implementación, no siempre con resultados satisfactorios; en la mayoría de la veces sólo han servido para paliar los problemas existentes, pero sin llegar a darse una solución absoluta.

Insistimos, una vez más, que la Constitución Federal es la primera expresión emanada de la voluntad general del pueblo para que se establezca orgánica, política y jurídicamente una Federación; han de crearse dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los Estados. Esta Constitución o Carta Fundamental ha de ser elaborada por el Congreso en donde se encuentra la representación del pueblo y en ella se va a precisar el ámbito de ambos órdenes, pudiendo cada uno de los Estados miembros ejercerlo sin más limitación que lo estipulado en la misma, ya que los Estados federados podrán libremente organizar su sistema de gobierno estatal e incluso darse su Constitución local, manteniendo desde luego el respeto al sistema federal, pero siguiendo los lineamientos determinados y marcados en ella.

En efecto, como lo señala el ilustre jurista Emilio Rabasa, las Entidades federativas asumen un papel importantísimo en la división de funciones, ya que a ellas corresponde establecer las limita-

ciones a la acción del poder nacional, contribuyendo de esta manera a lograr el equilibrio paradigmático del gobierno que señala la teoría del gobierno federativo;evita,también el peligro inminente y constante de que se cree un poder omnipotente (22). "El poder federal y el del Estado solos, obran dentro de la Constitución y en funciones que ella otorga y reglamenta, en tanto que el supremo poder de la nación obra sobre la Constitución misma, para dictar la Ley de las leyes y para dar, restringir o quitar atribuciones a los poderes de la Federación o del Estado". (23).

Las facultades de la Federación y Estado son coextensas, como lo indican tan acertadamente Gamas Torruco (24) y González-Ruíz(25), al igual que otros muchos tratadistas, ya que aún cuando su competencia es diversa, las dos están regidas por el mismo cuerpo legal, la Constitución, sin primacía alguna en ambos órdenes; esto es, que prevalezca el orden federal sobre el orden local o vice

(22) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Quinta Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. Pág. 222.

(23) Ibidem. Pág. 234.

(24) Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 98.

(25) El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1976. Pág. 45.

versa, puesto que esto redundaría única e irremisiblemente en el deterioro de los objetivos y fines para los cuales se constituyó y se creó la Federación. En la medida en la que se vulnere o restrinja al ámbito competencial de alguno de los órdenes, en ese momento se podrá hablar bien de un centralismo, de una separación de los Estados federados, o de la creación de un Estado diferente al constituído, pero nunca se podrá decir que se trate de una auténtica y verdadera Federación.

El que las facultades federales y estatales sean coextensas, se debe fundamentalmente a que los Estados federados, al unirse para conformar un ente jurídico diverso, van a preservar sus derechos sin más restricciones que las establecidas por la Constitución Federal, en la cual tuvieron injerencia al participar en su elaboración, tratando de salvaguardar la integridad nacional mediante la adecuada regulación en el ejercicio de la competencia respectiva, para que no se menoscabe el orden federal y tampoco se atente en contra del ámbito local, ya que entre Federación y Entidades federativas "existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales... "(26).

(26) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1980. Pág. 97. "este principio se deriva de los artículos 40 y 115 de la Constitución". (Se refiere a la de 1917).

Pero ¿sólo participan los Estados como tales, al formar el Poder Soberano Constituyente? Lanz Duret, con gran audacia señala que la participación de los Estados federados es restringida al momento en que integran el Poder Soberano Constituyente con el objeto de modificar o reformar la Constitución; es decir, que es el único instante en que los Estados van a ejercitar su autonomía, ya que para llevar a cabo tal reforma, modificación o alteración, es necesario no sólo el voto de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, sino también el voto y la aquiescencia de la mayoría de los Estados, representados por sus legislaturas locales (27). Este criterio es digno de tomarse en consideración, puesto que Lanz Duret desentraña y valora analíticamente las características del Federalismo y concluye que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, forman parte integrante del órgano encargado de la función legislativa federal; por tanto, no puede decirse que lleven a cabo la función legislativa de las Entidades que los eligieron, para representarlos ante el Gobierno Federal.

No obstante que el criterio sustentado por Lanz Duret es bastante interesante, no estamos de acuerdo con el mismo, en virtud de

(27) Lanz Duret, Miguel. Op. Cit. Págs. 20 y 21.

que si bien es cierto que los representantes del pueblo encargados de la función legislativa federal van a conformar este órgano federal, no menos cierto es que detentan la representación legal de la Entidad que los nombró y que van a propugnar por hacerse oír siempre, llevando la voz y el sentir del Estado federado que representan; esto es, va a existir permanentemente una participación real y efectiva de las provincias en la toma de decisiones del Gobierno Federal, el cual no debe olvidarse que está integrado por todos y cada uno de los Estados miembros. Consideramos que la participación de los Estados, al menos jurídicamente, existe sin que con ello tratemos de pasar por alto la realidad de la aplicación del sistema, no sólo en nuestro país, sino en todos los Estados que lo reconocen como propio. Pero aún no hemos entrado al estudio de lo que representa auténticamente el Federalismo en México, en donde tampoco aceptamos como cierto este apotegma. Simplemente tratamos de señalar breve y objetivamente su naturaleza.

d) Clasificación del Federalismo .- Hay una clasificación, por así decirlo, de los diferentes tipos de Federalismo existentes, realizada por el profesor Geoffrey Sawer. Señala 3 tipos:

1.- Federalismo Coordinado.- Opera estrictamente, conforme a la Constitución Federal. No hay una estricta separación, ni tampoco una interrelación de funciones. Tampoco hay una subordinación de hecho por parte de alguno de los dos órdenes y su competencia está perfectamente balanceada, de esta forma surgió Estados Unidos de América.

2.- Federalismo Cooperativo.- En este tipo de Federalismo, tanto los gobiernos provinciales como el gobierno federal, van a colaborar para realizar los fines propuestos. Esta cooperación va desde una colaboración informal hasta una cooperación formal, pasando por una colaboración horizontal, esto es, de provincia a provincia, sin que intervenga la Federación.

3.- Federalismo Orgánico.- Aquí, el gobierno federal está dotado de amplísimas facultades y es el que va a llevar sobre sus hombros la dirección del Estado, disponiendo de recursos financieros y otorgando los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas. El extremo de este Federalismo Orgánico se da en los países

socialistas (28).

En la anterior clasificación, podemos apreciar que el ideal de los estados federados es alcanzar el Federalismo Coordinado, como solución al proceso centralizador existente en el mundo, el cual se da por muy diversas y variadas razones. Este objetivo es fundamentalmente para lograr la unificación de las provincias, "que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales, sino que además participen activamente en el proceso político total"(29). Añadiríamos que también el proceso jurídico y económico.

En consecuencia podemos señalar que el Federalismo surge por la voluntad de los hombres y que la primera expresión federal lo es la Carta Fundamental, en la cual se delimitan y distribuyen en forma adecuada las funciones del orden federal y del orden local o estatal, a efecto de preservar incólume la autoridad de cada uno de ellos, participando ambos en el estudio, en la toma de decisiones y en el ejercicio y ejecución de las mismas.

---

(28) Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 139.
(29) Ibidem. Pág. 150 y 151.

A manera de corolario, podemos manifestar que el sentido y la trascendencia del Federalismo en nuestros días es sumamente importante, ya que conlleva una serie de situaciones que van a repercutir directamente en la vida del Estado de que se trata.

Son muchos los países que han adoptado el sistema federal, aproximadamente 16, de los cuales indican algunos tratadistas, solamente 4 son verdaderas Federaciones. Podríamos preguntarnos ¿qué pasa con los otros 12? Esta pregunta nos llevaría inevitablemente a realizar un estudio acucioso de todos y cada uno de los Estados aludidos, pero nos saldríamos del objetivo en un principio planteado, y por ello sólo cuestionamos:¿Qué sucede con el federalismo?; ¿Ha sufrido alguna mutación? ¿Los cambios obedecen al desarrollo de los pueblos? ¿Es el producto del devenir histórico, o simplemente el Federalismo, en su forma pura, en su forma original, el Federalismo Coordinado, es una utopía o es una forma de Estado ideal para un pueblo de dioses, siguiendo el estilo de Juan Jacobo Rousseau, quien señala que si en un pueblo existiese democracia pura, este pueblo no sería de humanos sino de dioses?

Estas preguntas quedan plasmadas por ahora con el firme propósito e intención de poder contestarlas al final de este modesto estudio, no sin antes dejar asentado que tenemos la firme convicción de que no obstante las múltiples vicicitudes que se tengan que pasar para llegar a un Federalismo Coordinado, estamos seguros que los pueblos seguirán intentando y planteando soluciones diversas para lograr este fin, este ideal, que constituye el anhelo de los pueblos.

2.- EL FEDERALISMO EN MEXICO

a) Sus orígenes en las Cortes de Cádiz.- Una vez determinada a grandes razgos la naturaleza jurídica del Federalismo como forma de Estado, se hace necesario referirnos específica y concretamente a la manera en como surgió, es decir a los orígenes, al desarrollo y a la aplicación actual del Federalismo en nuestro País, y para lo cual brevemente reseñaremos históricamente su evolución.

El surgimiento del Federalismo en México es distinto al de cualquiera otro país, sobre todo y muy especialmente al de los Estados Unidos de Norteamérica, primer país en adoptar este sis

tema en el mundo, ya que las circunstancias, elementos y caracte-- rísticas que operaron en ambos son totalmente diferentes; como es- por todos sabido las antiguas 13 Colonias, aún cuando estaban some tidas a la Corona Inglesa, eran independientes entre sí y cuando -- decidieron separarse y emanciparse gozaron de plena autonomía sien do autosuficientes tanto política como económicamente, logrando que se reconociera su independencia. Así las cosas, acordaron unirse en una Confederación, sobre todo con el fin primordialísimo de hacer - frente a un enemigo común de su libertad: Inglaterra. Posteriormen te se creó la Federación norteamericana, en la cual depositaron las 13 Colonias una parte de su soberanía, supeditando sus facultades a la voluntad federal, a la estructura que con su unión crearon y que- subsiste en la actualidad, aunque no con todas las características de sus orígenes ni con los elementos de una Federación Coordinada.

En México fue de otra manera. No se creó la Federación Me xicana con Estados autónomos y autosuficientes, que en un momento dado hubieran podido subsistir en forma independiente sin necesidad de adherirse al Pacto Federal, sino que, por el contrario, el Federa lismo de la actual República Mexicana es producto del sentimiento de opresión, de sojuzgamiento y de ansias de libertad que nos brindó --

nuestra historia; es producto más de un deseo y de un anhelo que de una realidad, o como lo señala tan magistralmente Lanz Duret, fue creado "artificialmente" por el pueblo mexicano en ejercicio de su soberanía y por medio del Congreso integrado por los representantes designados por él (30). Pero para una mejor comprensión veamos la evolución que ha tenido nuestro país.

La organización política de la Nueva España hasta la Independencia fue eminentemente centralista, radicando el poder absoluto en el monarca español, el cual contaba con diversos auxiliares, tales como los órganos metropolitanos y el de las colonias, integrados jerarquizadamente. Territorialmente, esta Colonia hispana estaba dividida en 14 Provincias (excepto Chiapas y Soconusco, que pertenecían a Guatemala), las cuales se dividían en alcaldías mayores y corregimientos que agrupaban municipios, división que prevaleció en la época de la Colonia (31).

La división territorial, con la guerra de Independencia, quedó constituída por 12 Intendencias (comprendían a las antiguas pro--

(30) Lanz Duret, Miguel. Op. Cit. Pág. 22.
(31) Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 143.

vincias, excepto a los gobiernos independientes de Nuevo México, -- Tlaxcala y las dos Californias), las provincias internas, municipios y los 4 gobiernos autónomos (32).

La idea del Federalismo Mexicano se concibió por vez primera en las Cortes de Cádiz y su autor fue Ramos Arizpe, promulgándose la Constitución de Cádiz en México el 12 de septiembre de 1812. En ellas se estableció la monarquía limitada, el funcionamiento de las Cortes y los Gobiernos o Diputaciones Provinciales; fueron 6 hasta 1820, año en que se creó una séptima, cuando se volvió a instaurar el régimen de la Constitución Gaditana. Así, el antecedente directo, inmediato y material del sistema federal lo fue la diputación provincial; el antecedente indirecto, mediato y formal lo fue la Constitución Norteamericana de 1787 (33).

Después de que se consumó la Independencia gobernó al País un triunvirato, el cual desemboca en el Imperio Mexicano (que encabezaba Iturbide), para finalmente acordar el Congreso la adopción del -

(32) Ibidem. Pág. 147.
(33) El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit. Págs. 36 y 37.

sistema federal, idea o proyecto que tuvo una acogida espectacular entre las diferentes provincias; Jalisco, Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y también Guatemala (que quedó definitivamente separada), que funcionaban con total independencia, manifestaron su conformidad para adoptar el sistema federal -similar al norteamericano-, así como otras provincias, incluyendo a Chiapas que gozaba de plena independencia (34).

Pero se hace necesario aludir, aunque sea someramente, a los elementos de influencia en la formación y creación de nuestro federalismo, siguiendo los lineamientos del Lic. Arriaga Mayés; y así tenemos entre otros, los siguientes:

1.- En primer término un aspecto sociológico de singular trascendencia como lo son los diversos orígenes étnicos de la población mexicana, lo cual repercutió en detrimento de una verdadera y sólida unificación del Estado Mexicano.

2.- Una organización política diversa antes de la conquista, que desde luego dejó sentir su influencia en épocas posteriores.

---

(34) Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 148.

3.- Durante el coloniaje establecido, imperó una cierta regionalización (descentralización administrativa por región) al otorgarse determinada autonomía a las Provincias e Intendencias en que se encontraba dividida la Nueva España, lo que influyó en la formación de grupos regionales de poder, los cuales una vez consumada la independencia, habrían de insistir en la continuidad de los mismos.

4.- La llamada división territorial religiosa, "a través de los arzobispados, obispados y parroquias, que les permitió manejarse con independencia unas de otras", también fue un aspecto preponderante en el surgimiento del federalismo puesto que tuvo repercusión en lo político donde también había divisiones.

5.- Y desde luego, una fase que no podemos olvidar lo es el impulso, apoyo y respaldo de las entonces Provincias convocadas en las Cortes de Cádiz, las cuales fueron reconocidas en su axiología política a nivel constitucional (35).

Todos estos elementos, mencionados no en forma limitativa sino enunciativa, dieron la pauta y significaron el punto de origen del

(35)Arriaga Mayés, Eugenio. Apuntes de Cátedra de Derecho Fiscal. Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1979.

sistema federal mexicano del cual nos ocupamos.

b) Su implantación en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824.- El "Acta Constitutiva de la Federación" y la "Constitución de 1824", plasman por vez primera la voluntad de constituirse en una Federación. Pero es preciso manifestar las circunstancias que influyeron en esta decisión. En principio deben apreciarse y valorarse en toda forma dos situaciones evidentes y determinantes en el surgimiento del Federalismo, que tan acertadamente indica Reyes Heroles: por un lado los factores reales del país, que lo condujeron hacia ese sendero y, por otro lado, el "mecanismo intelectual" que llevó a los liberales a equiparar el liberalismo con el federalismo, a tal grado que se llegó al extremo de asemejar estos dos vocablos como si se tratase de una sinonimia, de dos situaciones totalmente iguales (36).

En efecto, el Sistema Federal tenía que ser establecido ya que los Estados amenazaban con separarse si no se hacía de esta manera, motivo por el cual el Congreso se vió obligado a adop-

(36) Reyes Heroles, Jesús. Op. Cit. T.I. Pág. 357.

tario, pese a que existían acendrados impugnadores de este sistema - como José Ma. Luciano Becerra (37) y Fray Servando Teresa de Mier (38) (este último señalado como el máximo exponente del centralismo en su época, pues sostenía que si se llegaba a adoptar dicho sistema, se provocaría la separación de las diferentes provincias del país y - con ello desunir lo unido).

Como defensor del Sistema Federal tenemos a Miguel Ramos Arizpe -llamado "El Padre del Federalismo"-; su participación en este aspecto fue definitiva y terminante. El defendía y perseguía el advenimiento de una descentralización gubernamental como solución a la - crisis política del país, de ahí que incluso se haya llegado a decir que "de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla"(39). Además, otro docu-

(37) Ibidem. Págs. 358 y 359. 'Voto particular del Sr. Becerra diputado por la provincia de Veracruz, sobre el proyecto de Acta Constitutiva. Leído en sesión del día 2 de noviembre de 1823. Imprenta del Supremo Gobierno, en Palacio. En la última página se asienta que por un equívoco, en la carátula de este voto se puso "2 de noviembre", debiendo ser 1o. de diciembre'.

(38) Ibidem. Págs. 358 y 359. 'Discurso que el día 13 de diciembre del presente año de 1823 presentó el Dr. D. Servando Teresa de Mier, diputado por Nuevo León, sobre el artículo 5o. del Acta Constitutiva. Reimpreso por Agustín Contreras en la Oficina de Santiago Pérez, 1934'.

(39) Ibidem. Pág. 367.

mento que consolidó definitivamente la adopción del sistema, lo fue indudablemente el "Pacto Federal del Anáhuac", que contiene las ideas de Prisciliano Sánchez, en donde se pone de relieve la voluntad de las provincias por adoptarlo, así como los lineamientos, elementos y características más sobresalientes de la Federación.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se consagra el Federalismo, creando dos ámbitos u órdenes competenciales: el Federal y el Estatal, indicándose al efecto, que lo no señalado en forma expresa a la Federación se entendía reservado a los Estados, situación que en la actualidad subsiste en el artículo 124 de nuestra Constitución Política; además, se reconoce la autonomía de los Estados para demarcar el curso de su vida jurídico-política y emitir las leyes que la rigen, sin más limitación que el contenido y los lineamientos puntualizados por ella: la división de poderes o de funciones (esta última denominación es más correcta) en ejecutivo, judicial y legislativo (bicameral). Señala que la Nación Mexicana es libre e independiente y que en ella reside la soberanía nacional, la adopción de una forma de república representativa, popular y federal (40) y-

(40) Lanz Duret, Miguel. Op. Cit. Pág. 27.

que se integra por estados independientes, libres y soberanos en lo que corresponda a su administración interior (41).

La Constitución de 1824 ratificó en todos sus términos las declaraciones efectuadas en el Acta Constitutiva. De esta manera surge el Federalismo mexicano, "como una conjugación de la idea federal sostenida por los clásicos europeos (Montesquieu), con el modelo norteamericano (Constitución de 1787 y el "Federalista" de Hamilton, Madison y Jay), la influencia europea (de Tocqueville) y las realidades nacionales (el centralismo que hasta ese entonces imperó en México)"(42).

En consecuencia, se puede apreciar que el sistema federal fue establecido, también, por una necesidad, ya que había Estados que amenazaban con separarse de no implantarlo; otros, tenían ya este tipo de pronunciamientos separatistas. Incluso, algunos de ellos, debido a su ubicación geográfica, a su forma de organización política y a su hasta cierto punto autonomía (debido a la regionalización provincial), vieron culminadas sus inclinaciones y tendencias

(41) Reyes Heroles, Jesús. Op. Cit. Pág. 391.
(42) Ibidem. T.I. Págs. 419-427, y T. III Pág. 998.

encaminadas a la separación de la entonces Colonia Española, tales como "la Capitanía General de Guatemala y las Provincias de Centroamérica, a raíz de la Independencia" (43). Estos motivos resultaron más que suficientes para tratar de unificar el naciente Estado Mexicano, a través de la "fórmula de cohesión del federalismo" (44).

Conviene señalar, que aun cuando el federalismo en México surgió como una solución a la realidad imperante en ese entonces, no hay que perder de vista el hecho de que los elementos y circunstancias que propiciaron su advenimiento en nada se asemejan, vinculan o relacionan con los de los Estados Unidos de Norteamérica, y no es que se pretenda aludir a una falta de identidad simplemente, sino que se trata de una falta de correlación, de compatibilidad y armonía en cuanto a los caminos que los llevaron a esa forma de Estado, dado que las provincias en que se encontraba dividido el País no eran autosuficientes en ningún aspecto. Tan es así, que incluso podemos observar en la actualidad los contrastes tan enormes que aún subsisten entre las diferentes Entidades Federativas.

---

(43) Arriaga Mayés, Eugenio. Op. Cit.
(44) Ibidem.

En cuanto a las provincias mexicanas, debemos considerar que la división territorial no fue llevada a cabo en función de estudios socioeconómicos, que pudiesen permitir una regionalización equilibrada y ajustada estrictamente a la realidad existente, tratando de mantener cierto nivel uniforme para que se fortaleciera el Sistema Federal y éste a su vez fortaleciera a las Entidades Federativas; no, la auténtica realidad mexicana no provocó o motivó esta forma de Estado, sino que por el contrario, trató de adecuarse la naciente vida independiente de un nuevo Estado al Sistema Federal que importamos. De ahí que estemos plenamente de acuerdo con lo que expresa al respecto el Lic. Cortina Gutiérrez, en cuanto a que " desde 1824 el federalismo ha sido en México un mito político y social del que aún hay vestigios" (45).

c) Regreso al Centralismo en 1836.- Más tarde, en 1835, el Partido Conservador inició una fuerte campaña con el objeto de abrogar la Constitución de 1824 y adoptar de nueva cuenta el centralismo. En ese mismo año el Congreso expide las "Bases Constitucionales" de 1836 y se crea un superpoder para que manejara los desti

(45) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Ed. Porrúa. México, 1977. Pág. 23.

nos del País, denominado "El Supremo Poder Conservador". De esta manera se acabó con el Federalismo, transformando los Estados a Departamentos y dividiendo éstos en Distritos y a su vez en Partidos. — Posteriormente, aunque se dejan sin efecto las Leyes Constitucionales de 1836, se mantiene el centralismo (cabe mencionar que el regreso al centralismo fue una de las causas fundamentales para que se independizara Texas) con Santa Anna, hasta que se restablece la Constitución de 1824 y se elabora el Acta de Reformas en 1847 (46).

d) Restablecimiento del Federalismo en la Constitución de 1857.- El 1o. de mayo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla, el cual desconoce al gobierno de Santa Anna y convoca al Congreso Constituyente que promulga la Constitución de 1857. Aquí es donde se establece la república democrática, representativa y el Estado Federal, con la clásica división de poderes o funciones, con la salvedad de que el Congreso de la Unión sólo está formado por la Cámara de Diputados; se excluye al Senado por el recuerdo centralista, siendo reinstaurado hasta 1874.

(46) Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 146.

e) Su regulación en la Constitución de 1917.- Finalmente,- en la Constitución de 1917 ya no se discute la adopción del sistema federal, ya que se considera como un presupuesto sine qua non para su elaboración, entendiéndose desde luego esta estructura "como un pacto de coexistencia basado en un entendimiento claro sobre las facultades del gobierno federal y los de sus estados miembros" (47).

En esta Constitución se trata de asegurar su aplicación, su observancia, su respeto (en virtud de que es la decisión soberana - del pueblo) a través de preceptos que estipulan ciertos principios - como el de la Supremacía de la Constitución regulado en el artículo 133 constitucional, los principios que rigen la Legislación Constitucional (artículos 73 y 135 de la Constitución) y la Jurisdicción - Constitucional (artículos 29, 97, 103, 105 y 111); se establece la - clásica división de poderes (artículos 73, 74, 76, 77, 89 y del 94 - al 107, etc.). Asimismo, se decreta la existencia de dos órdenes: el federal y el estatal (artículo 124 de la Constitución). Acerca de este último punto, es decir, respecto a los dos órdenes creados: el federal y el estatal, es necesario e indispensable detenernos a ana-

(47) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Op. Cit. Pág. 23.

lizarlos un poco más, puesto que es aquí donde precisamente se desmorona y tambalea el Sistema Federal Mexicano.

En principio, debemos aludir a los tipos de facultades que existen. Entre otras son:

1.- Facultades Expresas.- Aquellas que la Constitución expresamente concede a la Federación.

2.- Facultades Implícitas.- Aquellas mediante las cuales la Federación va a poder ejercitar y hacer posibles sus facultades expresas, o sea, que es el medio para llevar a cabo las facultades explícitas.

3.- Facultades Reservadas.- Aquellas que al no pertenecer al ámbito federal, se entiende que pertenecen a las Entidades; esto es, mientras que las facultades de la Federación deben estar señaladas en forma expresa en la Constitución, las facultades de los Estados se dan por exclusión, o sea, todas aquellas que no pertenecen expresamente a la Federación.

4.- Facultades Concurrentes.- Aquellas que detentan y pueden ejercitar tanto la Federación como los Estados (48).

Ahora bien, no obstante que el problema de la delimitación de competencia entre la Federación y las Entidades es verdaderamente complejo, sobre todo en la materia tributaria, aspecto que se verá posteriormente, reseñaremos en forma breve la manera en que la Constitución Mexicana regula esta situación. Así tenemos, en primer término, el artículo 124 que indica que "las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entenderán reservadas a los Estados". Es decir, aquí se marca el principio de exclusión para la determinación de la competencia de los dos órdenes (49).

Por otra parte, también se determinan facultades expresas a la Federación, tales como: legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, etc; para establecer contribuciones sobre: comercio exterior; sobre el aprovecha-

(48) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 638-640.
(49) Arriaga Mayés, Eugenio. Op. Cit.

miento y explotación de los recursos naturales; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, etc.; para imponer contribuciones especiales; gravar las mercancías que se importen, exporten, etc. (artículo 73, fracciones X, XXIX y 131 primer párrafo). Y como un ejemplo de facultades implícitas tenemos la consagrada en el artículo 73 fracción XXX.

Las restricciones señaladas a las Entidades Federativas se encuentran determinadas en los artículos 117 y 118, tales como no acuñar moneda, emitir estampillas ni papel sellado, imponer alcabalas, etc. Y como facultades coincidentes expresamente consignadas en la Constitución son, por ejemplo, en materia educativa y en materia de asentamientos humanos (artículo 73 fracciones XXV y XXIX-C). También se prevé la participación de las Entidades en el rendimiento de contribuciones especiales (artículo 73 fracción XXIX segundo párrafo). Finalmente, señala como base de la división territorial y de la organización política y administrativa al Municipio, que en apariencia goza de una libertad en su administración interna, pero está sujeto a lo que determine la Legislatura estatal a la que pertenezca (artículo 115).

Por otra parte, en caso de conflicto entre el orden federal y local o de éstos entre sí, la autoridad competente para resolver es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad federal que tendrá la obligación de darle la razón no a la Federación por considerarla superior a la Entidad, sino a quien actúe de acuerdo con la Carta Fundamental, ya que debemos tener presente que los dos órdenes guardan la misma jerarquía y son coextensos; lo único que está por encima de ellos es la Constitución, porque es en ella precisamente en donde se determinan sus facultades, y en la medida en la que una de ellas prevalezca sobre la otra, en esa medida se acabará con el Federalismo.

Los Estados también participan en la voluntad federal, mediante sus representantes en el Congreso, quienes llevan las ideas y la voz de la Entidad que los eligió, etc.

Con esta breve referencia, queda de manifiesto la compleja determinación competencial que existe en nuestro país, que se observa sobre todo en la materia impositiva, sobre la que abundaremos en el capítulo siguiente, y por lo pronto, sirva este pequeño bosquejo para comprender nuestra opinión.

Por estas razones podemos decir sin temor a equivocarnos, que en el mejor de los casos vivimos un Federalismo "sui generis" y en el peor de ellos, vivimos un centralismo atemperado con destellos o frustrados intentos de Federalismo.

3.- DESCENTRALIZACION POLITICA

a) Esencia y naturaleza de la Descentralización Política.-

Las formas de organización política están referidas indiscutiblemente a las formas de Estado; la forma de Estado compuesta, o sea la Federación "aparece como una organización descentralizada al crear diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios" (50). En efecto, como lo señala el Lic. Cortina Gutiérrez, "el sector descentralizado tiene personalidad propia y una esfera autónoma de competencia... y este es un tipo de descentralización política, que también se encuentra en el Municipio"(51).

(50) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Octava Edición. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 462.
(51) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Op. Cit. Pág. 188.

La descentralización política emana de la Constitución. En el caso de México la tenemos consagrada en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental, en donde se marcan sus postulados. Esta figura jurídica es el elemento primordial que va a caracterizar al Estado Federal, y, además, a significar su existencia plena en la medida en la que su observancia y aplicación sea auténtica y efectiva.

Hans Kelsen señala, que la "Comunidad Jurídica Descentralizada" es aquella en la cual sus leyes u ordenamientos tienen un ámbito de aplicación restringido o limitado a su competencia territorial (52). -- Ello es explicable puesto que las disposiciones legales de esa "comunidad" sólo van a tener aplicación o ámbito espacial de su competencia, ya que fuera de él carecería de validez y hasta se invadiría la esfera - jurídica de otra comunidad. También hay que distinguir las normas que operan para todo el territorio (federal) y las que en una parte del territorio tienen validez. Si mantenemos nuestro reconocimiento a los órdenes coextensos, tenemos que concluir que ello no es porque exista una jerarquía entre una ley federal sobre una ley local, sino que la - aplicación que tenga es acorde con el bien jurídico tutelado, que en -

(52) Kelsen, Hans. Op. Cit. Pág. 216.

tonces será para todo el territorio federal.

De acuerdo con este mismo autor, la descentralización será perfecta en la medida en que sea "definitiva e independiente", es decir, que la norma local sea aplicada y no pueda ser objeto de una substitución por otra y que el contenido de ella tampoco sea determinable por otra (53). Si no satisfacen estos requisitos, se considerará como imperfecta.

En consecuencia, queda suficientemente claro lo que representa y conlleva en sí esta figura jurídica de la Descentralización Política, que a manera de corolario, podemos manifestar, es una característica de una forma de Estado, la cual puede coexistir tanto en un Estado Unitario como en un Estado Compuesto. Lo único que va a variar, en todo caso, es el grado en que se aplique esta descentralización, pero que definitivamente es un elemento sine qua non en la Federación, máxime si se toma en cuenta que en un Estado de Derecho "las autolimitaciones son un reconocimiento efectivo de los principios Constitucionales"(54).

---

(53) Ibidem. Pág. 216.

(54) Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Público. (Constitucional, Administrativo y Fiscal). T. II. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1952. Pág. 57.

b) Su distinción con la Descentralización Administrativa.---

Es preciso, en primer término, distinguir la descentralización política y la descentralización administrativa, la primera es creada por el Estado Federal y la segunda por el Poder Central; la descentralización administrativa se realiza y se lleva a cabo exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en tanto que la descentralización política implica "un cierto régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales"(55). Además, señala Fraga, una diferencia más lo es el que la competencia de la descentralización administrativa es derivada precisamente del ámbito del Poder Ejecutivo y la competencia de la descentralización política es originaria, porque proviene de las facultades reservadas por la Constitución a los Estados miembros de la Federación(56). Es necesario hacer notar que la descentralización política no es un elemento exclusivo de un Estado Federal, sino que también concurre en un Estado Central(57); de esta manera, lo que 'va a distinguir un Estado Federal de un Estado Unitario lo es el grado de descentralización'(58).

---

(55) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México, 1977. Pág. 201.

(56) Ibidem. Pág. 201.

(57) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 394 y 395.

(58) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 461. 'Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. 1949. México. Pág. 333'.

4.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION POLITICA

Una vez realizado un breve y somero estudio de la naturaleza jurídica del Federalismo y de lo que representa y significa la Descentralización Política, es conveniente finalmente aludir a las semejanzas y diferencias que existen entre ambas figuras, dado que como ha quedado de manifiesto, revisten una gran importancia y representan una gran actualidad, no sólo para nuestro País, sino incluso para todas las Naciones de la Comunidad Internacional, fundamentalmente para aquellos Estados que como el nuestro buscan llegar a la auténtica implantación de un Federalismo Coordinado.

Así, de esta forma y sin que sea de ninguna manera un señalamiento exhaustivo, pasaremos a reseñar las semejanzas y diferencias que existen entre estas dos instituciones.

La única semejanza que existe entre el Federalismo y la Descentralización Política, es que ambas reconocen el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa en favor de los Estados miembros de la Federación, esto es, que ambas reconocen y respetan la autonomía que mantienen los Estados Federados para actuar dentro

de su ámbito de competencia.

Ahora bien, entre las diferencias fundamentales que encontramos entre estas dos figuras, tenemos que la primera lo es el hecho de que el Federalismo es una Forma de Estado, en tanto que la Descentralización Política es una forma de organizar ese Estado. Esto en razón, como mencionamos antes, de que ambas figuras aceptan y reconocen la autonomía gubernativa, pero mientras la primera significa la naturaleza de un Estado, que incluso tiene que estar elevada a rango constitucional (puesto que de lo contrario no sería una "forma de Estado"), la segunda viene a ser un elemento del que se vale el país federado para organizarse y cumplimentar sus objetivos.

Lógicamente, una diferencia más consiste en que la descentralización es una característica de la Federación como forma de Estado, elemento que indudablemente es de gran importancia.

Finalmente, podemos señalar como distinción entre ambas figuras, el hecho de que el Federalismo lleva implícita la descentralización política, pero puede subsistir también en un Estado Unitario o Centralista. Precisamente, en el grado de descentralización política que tenga un Estado se va a distinguir un Estado federado de un -

unitario, en el cual el centro del poder lo va a constituir el órgano - central, sin que se dé reconocimiento alguno a otra autoridad.

CAPITULO II

ASPECTOS FISCALES DEL FEDERALISMO

1.- Fuentes Tributarias

a).- Acta Constitutiva de 1824

b).- Ley de Clasificación de Rentas de 1824

c).- Constitución de 1824

d).- Las Siete Leyes de 1836

e).- Bases Orgánicas de 1843

f).- Ley de Clasificación de Rentas de 1846

g).- Constitución de 1857

h).- Ley de Clasificación de Rentas de 1857

i).- Ley de Clasificación de Rentas de 1868

2.- El Fisco Federal

a).- Facultades y atribuciones impositivas de la Federación

b).- Ingresos que en esta materia percibe

3.- El Fisco de las Entidades Federativas

a).- Facultades y atribuciones impositivas de las Entidades Federativas

b).- Ingresos que en esta materia percibe

4.- El Fisco Municipal

a).- Facultades y atribuciones impositivas del Municipio

b).- Ingresos que en esta materia percibe

5.- El Fisco del Departamento del Distrito Federal

a).- Facultades y atribuciones impositivas del Departamento del Distrito Federal

b).- Ingresos que en esta materia percibe

6.- Concurrencia legislativa entre la Federación y las Entidades Federativas

a).- Naturaleza de la Doble Tributación

b).- Efectos Económicos.

CAPITULO II

ASPECTOS FISCALES DEL FEDERALISMO

1.- FUENTES TRIBUTARIAS

a) Acta Constitutiva de 1824.- Como ya se había mencionado en el capítulo anterior, el sistema federal se estableció por vez primera en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, en la cual se consagró el sistema de coincidencia en materia tributaria entre la Federación y las Entidades Federativas.

En análisis jurídico-fiscal de esta fuente del derecho, pone de manifiesto -además de la adopción como forma de gobierno de una República popular, federal, integrada por Estados "independientes, libres y soberanos en lo que toca a su administración y gobierno interior" (artículos 5o. y 6o.) (59)-, que es facultad exclusiva del Congreso General el fijar anualmente los gastos necesarios generales de la Nación y las contribuciones también necesarias para cubrirlos, así como determinar su inversión y tomar

(59) Yáñez Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra Organización Política. S.H.C.P. México. 1958. T.I. Pág. 281.

cuenta de ello al Poder Ejecutivo. Es decir, en este precepto tenemos el antecedente histórico del actual artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, vemos que son plenas y absolutas las facultades tributarias de que estaba investido el Congreso General para determinar los gravámenes convenientes y la coincidencia (empleando el término del Lic. Carpizo) que en esta rama existía entre la Federación y los Estados, con la única excepción de que a éstos últimos se les impusieron prohibiciones relativas, en cuanto a que no podían establecer sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; esto último mientras en la Ley no existiera una regulación adecuada. Dichas referencias nos permiten apreciar que en el Acta Constitutiva de 1824, se siguió el sistema de la Constitución Americana de 1787.

Además, también se disponía en esta Ley, específicamente en su artículo 32, que el Congreso de cada Estado, remitiría al Congreso General de la Federación nota circunstanciada de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que hubiera en sus respectivos distritos. La obligación, evidentemente no se -

satisfizo, pues basta recordar que en esa época el País atravesaba por una etapa de consolidación del sistema federal y que, por ser incipiente, no se podían aún exigir u obtener todos los requerimientos marcados, puesto que existían graves obstáculos para ello, tales como la imposibilidad material para mantener una permanente comunicación, así como los exiguos medios de implementación del sistema, tanto humanos como materiales.

Al respecto, Reyes Heroles sostiene que desde 1822 el Congreso de la Unión afrontó serios problemas para determinar los impuestos que requería con urgencia el Erario, ya que carecía de los conocimientos necesarios en cuanto a la riqueza de los habitantes y la mecánica a seguir para llevar a cabo dicha imposición (80). Así, es innegable que los inicios de una política fiscal federal, significaron carencias y tropiezos por la falta de conocimientos y elementos materiales suficientes que permitiesen un, si no óptimo, por lo menos adecuado sistema de imposición.

Antes de dar por concluído este inciso, consideramos de es

(80) Reyes Heroles, Jesús. Op. Cit. T.I. Pág. 355.

pecial importancia referir que el Congreso Constituyente emitió algunas disposiciones en materia hacendaria, tales como:

1.- Desestanco de la nieve, ordenando que se pagara alcabala eventual. (20 de noviembre de 1823).

2.- Estanco del tabaco. (9 de febrero de 1824).

3.- Prohibición para importar determinados comestibles, como café, frijol, maíz, licores, cuero, pieles, metales y maderas de todas clases, etc. (20 de mayo de 1824) (61).

b) Ley de Clasificación de Rentas de 1824.- El surgimiento de la Federación Mexicana, originó el problema de dotar y procurar recursos a las nuevas entidades, motivo por el cual se expidió la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares el 4 de agosto de 1824, la cual establece la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y los Estados federados. Las rentas que pertenecen en forma exclusiva a la Federación, de las más importantes, son -- las siguientes:

(61) Yáñez Ruiz, Manuel. Op. Cit. T. I. Pág. 283.

1.- Derechos de importación y exportación.

2.- Derechos de internación (como consecuencia, desaparece - la alcabala).

3.- Tabaco y pólvora.

4.- Alcabala que paga el tabaco en los países de su cosecha.

5.- Correos.

6.- Lotería.

7.- Salinas.

8.- Territorios de la Federación.

9.- Bienes Nacionales.

10.- Edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas (62).

De esta manera, se limitó en forma expresa la competencia federal a dichos rubros, ya que en el artículo 11 del Cuerpo Legal alu

(62) Ibidem. T. I. Pág. 284.

dido, se estableció el principio de que las rentas que no estuvieran - señaladas a la Federación, pertenecían a los Estados. A contrario - sensu, el sistema que al respecto mantenía la Constitución Americana, hacía notar que, incluso, los Estados debían contribuir a los gastos generales, a fin de subsanar el déficit de las rentas federales, - mediante la fijación de un contingente (63); tal obligación era funcional a clase y población de los Estados (64).

En cuanto a los Municipios, no se precisan en ningún momento sus arbitrios, pero, como lo señala Yáñez Ruíz, si no se hizo ninguna alusión al respecto, obvio es concluir que de acuerdo con el sistema federal implantado, la responsabilidad era de las Entidades Federativas (65).

En consecuencia, tenemos que en esta Ley de Clasificación de Rentas se limitó a su más alta expresión la potestad impositiva de la Federación, permitiéndose a los Estados una amplia facultad de imposición, cuya única restricción lo constituían las materias expresamente señaladas a la primera.

---

(63) Ibidem. T. V. Pág. 151.
(64) Ibidem. T. I. Pág. 285.
(65) Ibidem. T. V. Pág. 152.

Como comentario al margen, hemos de señalar que en la actualidad se sigue el sistema inverso; esto es, hay una competencia tributaria residual para las Entidades Federativas y, aún ésta, es susceptible de una doble tributación (es decir, que la Federación puede, incluso, legislar sobre ella). Estamos de acuerdo con la determinación de etapas que hace Yáñez Ruíz, o sea: primera, que la Federación se encontraba en bancarrota y los Estados nunca cubrían sus contingentes; segunda, consolidación del federalismo tributario y la Federación, mediante numerosas reformas, incluso constitucionales, las cuales absorben casi por completo las fuentes de tributación, dejando a los Estados una ínfima parte; y tercera, en la cual nos encontramos actualmente, la Federación, percatándose de este evidente desequilibrio fiscal que incide y repercute, necesariamente, en principio, en el aspecto económico, busca mediante la coordinación tributaria, lograr que la balanza no se incline para ninguno de los dos lados.

c) Constitución de 1824.- Esta Constitución, el 4 de octubre, ratifica el sistema federal. Fundamentalmente contiene las mismas disposiciones del Acta Constitutiva del mismo año, puesto que señala y determina las facultades exclusivas del Gobierno

Federal, tales como fijar los gastos generales y las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar cuentas al Gobierno (66). Igualmente se prohibe a los Estados establecer, sin consentimiento del Congreso General, derechos de tonelaje de puerto y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, hasta que no se regulara la forma de hacerlo (67). Pero también se mantiene la obligación a las Entidades Federativas de contribuir con su contingente a los gastos y deudas del Gobierno Federal.

Aun cuando en este ordenamiento persistió el principio general de la coincidencia tributaria, lo cierto es que se continuó aplicando la Ley de Clasificación de Rentas, ya que en la Constitución no se señaló ninguna clasificación al respecto. Así la Federación nuevamente siguió limitada en sus recursos, ya que los Estados tampoco cumplían con la obligación de cubrir el contingente determinado, ni tampoco el Gobierno Federal ejercitaba sus facultades de intervenir las Tesorerías locales, como sanción.

(66) Ibidem. T. V. Pág. 152.
(67) Ibidem. T. I. Pág. 289.

d) Leyes Constitucionales de 1836.- En el año de 1835 se cambia la forma federal a un sistema unitario o central, lo que implicó que existiera un Congreso Central y necesariamente un cambio en la forma de tributación. En efecto, como se estipulaba en la Tercera Ley Constitucional, en su artículo 26 fracción III, correspondía a las Juntas Departamentales la iniciativa de las leyes relativas a impuestos, industria, comercio, etc. Estas Juntas Departamentales estaban a cargo de los Gobernadores, y sólo podían establecer las contribuciones que el propio Congreso Central les autorizara.

Con esto queda suficientemente claro que con el cambio de forma del Estado Mexicano se suprimió o se extinguió, mejor dicho, el conflicto de la distribución de competencias, puesto que es obvio que no había lugar a ello si el centralismo se había encumbrado ya en el País.

e) Bases Orgánicas de 1843.- En esta legislación se mantiene el régimen centralista y, desde luego, las características que imperaban desde 1836. Continúan siendo las Juntas Departamentales las que establecen las contribuciones, los arbitrios para gastos ordinarios y extraordinarios, arreglos de la inversión y contabilidad de -

la hacienda del Departamento. Todo ello con la anuencia del Congreso Central. Entre otras facultades de éste eran: decretar anualmente los gastos del año siguiente y las contribuciones con que debían cubrirse, examinar y aprobar cada año la cuenta general y clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y las de los Departamentos. El Presidente de la República, a su vez, tenía facultad para cuidar lo referente a la recaudación e inversión de las rentas generales y formular los aranceles de comercio, sujetándose también a los lineamientos marcados por el Congreso (68).

Con estas breves referencias se comtempla el clima tributario centralista que subsistió en México, hasta la restauración de la República Federal, hacia el año de 1846, en que se reimplanta la Constitución de 1824, mediante decreto de 22 de agosto de ése año, por el Gral. Mariano Salas (69).

f) Ley de Clasificación de Rentas de 1846.- Esta Ley señala que pertenecen a las rentas generales de la Federación los derechos de importación, exportación y consumo de mercancías extranjeras; los

(68) Ibidem. T. I. Págs. 394-396.
(69) Ibidem. T. I. Pág. 415.

productos de la renta de tabaco, correos, Lotería Nacional, papel sellado y de las salinas; y los impuestos del 4% sobre moneda. Además, todas las rentas percibidas por el Distrito Federal y los Territorios Federales, amén de otras. Se mantienen las directrices de las leyes anteriores y, en igual forma, se determina que corresponden a los Estados todas las demás rentas, impuestos y contribuciones que se hayan asignado expresamente a la Federación, persistiendo la obligación de contribuir con un contingente (mediante la tarifa y en los plazos que la misma ley señala), para gastos generales de la misma (en caso de incumplimiento se intervendrán las rentas del Estado respectivo) (70).

En términos generales, se puede decir que la forma de distribuir la competencia entre la Federación y los Estados siguió la misma técnica, es decir, limitando las facultades y atribuciones de la primera y ampliando el ámbito de los segundos, sin más restricción que lo expresamente asignado al Gobierno Federal.

El Acta de Reformas de 1847 no aludió en forma concreta y específica al aspecto tributario. En 1853 se volvió al centralismo, hasta 1854 que fue derrocado este sistema por el Plan de Ayutla y la Revolu-

(70) Ibidem. T.I. Págs. 416-418.

ción del mismo nombre.

El Estatuto Orgánico Provisional de 1856, ve a la Hacienda Pública en 3 niveles: federal, estatal y municipal. En él se establece que son ingresos exclusivos para la Federación, los provenientes de la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio exterior; también se prevé la emisión de una nueva ley de clasificación de rentas (71).

g) Constitución de 1857.- Esta Carta Fundamental, plasma el principio tributario, subsiste aún, que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, en forma proporcional y equitativa (artículo 31, fracción II). Aun cuando en este ordenamiento no se prescribe ninguna distribución de competencias en materia tributaria, sí se establecen y determinan facultades exclusivas al Congreso en la rama fiscal, tales como: aprobar el presupuesto de egresos de la Federación que le presente el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, expedir aranceles sobre comercio exterior e imponer res

(71) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 37.

tricciones al gobierno interestatal a fin de evitar que en el comercio de Estado a Estado se establezcan limitaciones onerosas (es decir, se trataron de combatir las alcabalas) (72).

Por su parte, las Entidades Federativas tenían prohibido establecer contribuciones en los renglones señalados a la Federación, así como imponer derechos de tonelaje -ni otro alguno de puerto- , contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (73), sin autorización del Congreso.

Es necesario, además, hacer resaltar el interés por evitar las alcabalas, las cuales representaban un grave obstáculo para el comercio, hecho que desde luego tenía una repercución de efectos económicos funestos para el país. En razón de ello, el artículo 124 determinó la abolición de alcabalas y aduanas interiores en toda la República Mexicana, a partir del 1o. de junio de 1958.

h) Ley de Clasificación de Rentas de 1857.- Esta ley subordinó el poder tributario de las Entidades Federativas a la Federación, dividiéndose las rentas, contribuciones y bienes en dos partes:

(72) Yáñez Ruiz, Manuel. Op. Cit. T. II. Pág. 58.
(73) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 38.

1a.- Contribuciones y rentas generales:

1.- Derechos de importación, exportación, tonelaje, pilotaje, anclaje, faro, mejoras materiales, internación y amortización.

2.- Derechos de circulación de la moneda.

3.- El 3% sobre el oro y plata pasta y costo de ensaye.

4.- El real de minería.

5.- La mitad de los derechos de contra-registro.

6.- La mitad del derecho de traslación de dominio.

7.- Derechos de importación al tabaco extranjero.

8.- Ramo de papel sellado.

9.- Derechos a la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y similares.

10.- Derechos de peaje en los caminos de la Capital de la República a los Estados o a los Puertos.

11.- 15% sobre bienes que se amorticen.

12.- Derecho de impuesto a las fábricas de hilados y tejidos de papel.

13.- Exportación de maderas de construcciones o ebanistería.

14.- 20% del contigente de las rentas de los Estados.

2a.- Contribuciones de los Estados:

1.- Mitad de los derechos de contra-registro, de géneros, de frutos y efectos extranjeros.

2.- Mitad del derecho de traslación de dominio.

3.- Contribución a la propiedad raíz.

4.- Alcabalas.

5.- Patentes, sobregiros mercantiles.

6.- Contribución sobre objetos de lujo.

7.- Contribución sobre profesiones y ejercicios lucrativos

8.- Derecho a las fábricas de aguardientes.

9.- Peajes en los caminos interiores.

10.- Derechos sobre herencias transversales.

11.- Impuestos sobre carros, coches y caballos.

12.- 1 real por bulto de todos los efectos extranjeros.

13.- Derecho sobre juegos permitidos y diversiones públicas.

14.- Licencias municipales.

15.- Productos de propios y de arrendamientos de bienes municipales de uso público.

16.- Abastos y mercados.

17.- Mercedes de agua.

Las contribuciones municipales quedaban comprendidas dentro de las asignadas a los Estados (74). A éstos se les fijó un contingente del 20% de sus ingresos para contribuir a los gastos federales, permitiéndo

(74) Yáñez Ruíz, Manuel. Op. Cit. T.I. Págs. 503-504.

soles que como sujetos activos de la relación tributaria, gravaran cualquier fuente, siempre y cuando no contrariaran a la Constitución o a las leyes federales. Por ende, su poder impositivo quedaba limitado.

Sobre el particular, el ex-Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Ramón Beteta, opina -lo compartimos- que desde la expedición de la Constitución de 1857, la coincidencia en materia fiscal sólo acarreaba "inconvenientes", por lo que se trató (todavía en la actualidad se llevan a cabo intentos desesperados) de encontrar fórmulas legales para evitarlos (75).

i) Ley de Clasificación de Rentas de 1868.- El 30 de mayo de este año se expide una nueva Ley de Clasificación de Rentas. Nuevamente determina las materias en las cuales la Federación tiene una competencia exclusiva, entendiéndose por tanto, que en todas las demás se permite a las Entidades Federativas legislar, por supuesto en coincidencia con el Gobierno Federal. Las rentas federales aquí, son fundamentalmente las siguientes:

1.- Derechos de importación -excepto el del real por bulto- que

(75) Beteta, Ramón. Tres años de Política Hacendaria. Perspectiva y Acción (1947-48-49). S.H.C.P. Publicación de Memorias. México, 1951. Pág. 141.

estuvieren autorizados a cobrar los ayuntamientos de los puertos, con destino a los fondos municipales.

2.- Derechos de exportación.

3.- Productos de la fundición, amonedación y ensaye de la plata y oro que se introducen en las casas de moneda.

4.- Productos de venta de papel sellado, común y el que se utiliza para pago de la contribución federal.

5.- Derechos que se impongan por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos.

6.- Créditos y capitales que por cualquier título se adeuden al Erario Federal.

7.- Productos del correo.

8.- Derechos sobre privilegios y patentes de invención.

9.- Impuestos con destino a gastos de la Federación en el Distrito Federal y Territorios.

10.- Edificios que por compra, donación o cualquier otro título sean propiedad nacional.

11.- Derechos que tenga la República en las empresas de barcos, caminos de fierro, o cualesquiera otras empresas de interés general que autorice el Congreso de la Unión(76).

Es fácil advertir, que nunca existió una delimitación apropiada en las facultades de imposición entre la Federación y los Estados, imperando en todo momento la coincidencia tributaria, la cual, incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consagró en 1879, mediante interpretación jurisprudencial, salvo las excepciones señaladas en la Constitución Federal (77).

Finalmente, podemos afirmar, que la coincidencia impositiva y la problemática de sus consecuencias, tuvieron su orígen en la falta de conocimientos y elementos necesarios para llevar a cabo una adecuada y óptima política fiscal, y que la primera gran dificultad lo era el precisar y delimitar el ámbito competencial tributario de la Federación y de los Estados, dificultad que en un principio trató de soluciona

(76) Yáñez Ruíz, Manuel. Op. Cit. T. II. Pág. 149.
(77) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 39.

se mediante una limitación excesiva de la potestad impositiva del Gobierno Federal y una amplitud del ámbito de atribuciones de los Estados en esta materia; e incluso se llegó al extremo de obligar a las Entidades Federativas (obligación, que desde luego, no se cumplía) a contribuir a los gastos y deudas de la Federación, dado que ésta última se encontraba limitada de recursos.

Ante esta nada alagüeña situación, las diferentes Leyes de Clasificación de Rentas hicieron numerosos esfuerzos por dar un tratamiento tendiente a evitar la coincidencia tributaria; y así, tenemos que se cambió al sistema inverso, esto es, se subordinó el poder tributario de los Estados a la Federación, persistiendo la coincidencia impositiva e inclinándose la balanza, esta vez, al Gobierno Federal.

Por estas razones, en la actualidad, se continúa la búsqueda de soluciones a los graves inconvenientes de la coincidencia en materia impositiva, tratando de lograr y mantener un equilibrio entre la Federación y los Estados, una situación de igualdad económica, una equitativa recaudación tributaria y una potestad fiscal congruente con el sistema federal del Estado Mexicano.

2.- EL FISCO FEDERAL

a) Facultades y atribuciones impositivas de la Federación.- El Federalismo Fiscal, como lo señala Joao Luiz de Moraes Barreto, es "la expresión usada para designar un sistema fiscal descentralizado, esto es, aquel en que las diversas esferas del poder político que componen la federación, disponen también del poder de tributación (desde el punto de vista del ingreso) y de aplicar (del punto de vista del gasto) sus recursos financieros en la consecución de sus objetivos esenciales"(78).

En efecto, el sistema federal de un Estado, se traduce en una delimitación de atribuciones y facultades entre los distintos niveles de gobierno. Estos niveles, que conforman nuestro Estado de derecho, son el nivel federal, el estatal y el municipal, los cuales son coextensos entre sí. Al menos, en tratándose de un federalismo coordinado, el poder político, jurídico y tributario debe ser dentro del ámbito de su esfera competencial y nunca supeditarse o subordinarse a alguno de los otros niveles, sino única y exclusivamente ajustándose y apegándose a los lineamientos marcados por la Constitución Federal.

(78) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Op. Cit. Pág. 10.

Como se había manifestado con anterioridad, la soberanía al detentarla el pueblo, y ser única e indivisible, no puede repartirse, por así decirlo, entre las diversas Entidades Federativas; sino que éstas van a hacer uso de su autonomía, aun cuando en nuestra Constitución se aluda a "Estados soberanos", que como vimos, es una expresión que simplemente denota una inadecuada técnica jurídica. De esta manera tenemos, que como tan acertadamente lo señala de Moraes Barreto, el federalismo fiscal se va a reflejar tanto en el aspecto del ingreso, como en el aspecto de la erogación o del gasto. En el presente inciso, nos limitaremos a reseñar someramente el primero de ellos, dejando el segundo para ulteriores capítulos.

En principio, analizaremos brevemente las atribuciones impositivas que ostenta la Federación, respecto a las disposiciones legales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo artículo 124 señala que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Algunos tratadistas, como el Lic. Sergio Francisco de la Garza, estiman que en dicho numeral se estatuye el poder tributario ori

ginario, esto es, que esa potestad impositiva nace y surge de la Constitución Federal, invistiéndose de ella a la Federación y a los Estados, por lo que el poder tributario que ostentan ambas entidades, es originario; ya que el poder tributario delegado lo detenta una unidad política, por virtud de la trasmisión de otra diversa que tiene el poder originario (79). Pero también existe otra corriente que sostiene que el artículo 124 constitucional, confiere a las entidades federativas la competencia de origen y la delegada a la federación (80).

Consideramos que el primer criterio reseñado es el adecuado, toda vez que de acuerdo a un federalismo coordinado, tanto la federación como las entidades federativas guardan una posición de igualdad y equilibrio entre sí y sólo están subordinadas a la Constitución o Pacto Federal. Esta norma fundamental en nuestro sistema de derecho, es la que va a establecer el ámbito competencial de las mismas, manteniendo a ambas entidades en un mismo plano, ya que en la medida en que se rompa este equilibrio, se estará bien ante una centralización, bien ante una separación de los estados federados o bien

(79) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Octava Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1978. Pág. 199.

(80) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. Pág. 251.

ante un "federalismo de la dispersión", -en el que las acciones de la federación y los estados se realizan en forma indiscriminada y sin - armonía, resultando en muchas ocasiones contradictorias- (81).

Aludiremos, aunque sea en forma somera, a las facultades impositivas de la Federación y principios que las rigen. En primer término, el principio consagrado en el artículo 124 constitucional (interpretado - a contrario sensu), que establece el sistema competencial de nuestro- país y se resume en el dogma jurídico de que "todo lo que no está expresamente señalado a la federación es facultad de los estados". Es - decir, se trata de una delimitación de facultades por exclusión, debiendo entender que todo aquello que no sea concedido a la federación, cae inevitablemente, fuera de su ámbito de facultades.

Las facultades exclusivas en las cuales la legislación federal puede normar, se encuentran señaladas en la fracción XXIX del artículo - 73 de nuestra Constitución Federal y se encuentran referidas a las siguientes actividades y fuentes económicas:

---

(81) Valdés Villarreal, Miguel. "La Coordinación Fiscal Mexicana". V Congreso Anual del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, A.C., Hermosillo, Son. Mayo, 1981.

I.- Contribuciones :

1.- Comercio Exterior.- Como ordenamientos reguladores de esta materia tenemos, entre otras, la Ley del Impuesto General de Importación, Ley del Impuesto General de Exportación, Ley de Valoración Aduanera y Código Aduanero (éstos dos últimos ordenamientos serán abrogados por la Ley Aduanera que entra en vigor el 1o. de julio de 1982) (82).

2.- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, comprendidos en los parrafos 4o. y 5o. del artículo 27.- Por lo que se refiere a hidrocarburos existen las siguientes legislaciones: Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo; Reglamento del Petróleo; Nuevo Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo; Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, para -

(82) Artículos Primero y Tercero Transitorios, fracciones I y II de la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981.

Distribución de Gas Licuado; Disposiciones Conexas: terreno, petróleos y reservas; Reglamento de trabajadores petroleros con sus Reformas. Y en cuanto a la materia minera, tenemos: Ley Minera, Reglamento de la Ley Minera, Ley del Impuesto a la Minería y Disposiciones Conexas.

3.- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.- Al respecto, contamos con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

4.- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.- Tenemos por ejemplo, en lo que se refiere a las vías generales de comunicación, la Ley de Vías Generaldes de Comunicación (83).

II.- Contribuciones Especiales:

1.- Energía Eléctrica.

2.- Producción y consumo de tabacos labrados.

3.- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

(83) Garza, Sergio Francisco de la. Op. Cit. Págs. 216-224.

4.- Cerillos y fósforos.

5.- Aguamiel y productos de su fermentación.

6.- Explotación forestal.

7.- Producción y consumo de cerveza.

En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980, y en vigor a partir del 1o. de enero de 1981, quedaron regulados, entre otros impuestos especiales, los de producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo y producción y consumo de cerveza. Este Ordenamiento abrogó, entre otras disposiciones, la Ley del Impuesto sobre la Venta de Gasolina, la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza, etc. Los Reglamentos de estas leyes, se mantienen en vigor hasta el 31 de diciembre de 1981 (84).

(84) Artículos Segundo y Tercero Transitorio de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Los impuestos especiales sobre cerillos y fósforos y sobre explotación forestal, están regulados en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que se encuentra en vigor desde el 1o. de enero de 1980; en virtud de que dicho Ordenamiento abrogó, entre otras, la Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos y la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal (85). Además, los impuestos especiales sobre energía eléctrica y aguamiel y productos de su fermentación, también están regulados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conforme a los artículos Segundo Transitorio apartado 1 y 2, y el Cuarto Transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales vigentes a partir del 1o. de enero de 1980. Se abrogaron también la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, y a partir del 1o. de julio de 1980, se abrogó la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica.

---

(85) Artículo Segundo Transitorio de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Cabe agregar que la precitada Ley del Impuesto al Valor Agregado, también abrogó la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, la Ley de Impuestos al Petróleo y sus Derivados, la Ley del Impuesto sobre Fundos Petroleros y el Decreto que grava con un 15% los productos obtenidos por la refinación del Petróleo Extranjero.

También es preciso señalar que la Federación tiene ciertas facultades exclusivas, en razón de la prohibición a los Estados de las materias señaladas en las fracciones III y VII del artículo 117 constitucional, y son:

1.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado.

2.- Expedir las leyes y disposiciones fiscales de impuestos sobre mercancías nacionales o extranjeras.

Además, se señala, como facultad privativa de la Federación, el gravar las mercancías que se importen o exporten, o bien que pasen de tránsito por el territorio nacional (artículo 131 1er. párrafo de la Constitución Federal).

Una facultad que puede ser ejercitada por las Entidades Federativas mediante autorización del Congreso de la Unión, es la contenida en la fracción I del artículo 118 constitucional, misma que señala que los derechos de tonelaje y puerto, así como las contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones son potestad de la Federación.

La fracción X del precitado artículo 73 constitucional, alude a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre ciertas materias, tales como "hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, etc." Desde luego, aún cuando son normables por la Federación e incluso coinciden algunas de las materias señaladas en dicha fracción con la diversa XXIX del mismo artículo 73 constitucional, es evidente que la facultad de la fracción X no está referida al establecimiento de contribuciones, situación ampliamente definida por los tratadistas de la materia. Por otra parte, la facultad estatuída en el mismo artículo 73, en su fracción VII, señala como una atribución del Congreso de la Unión el "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"; precepto que indiscutiblemente consagra la coincidencia impositiva en nuestro régimen tributario (tema en el cual se abundará en puntos posteriores).

Otra situación también importante, es la referente a que las facultades impositivas exclusivas de la Federación, establecidas en la fracción XXIX del multicitado artículo 73 de la Constitución, no limita o restringe las facultades concurrentes (o coincidentes, a la manera del Lic. Carpizo) que ostenta, por virtud de la fracción VII del mismo numeral; tan es así, que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo ha manifestado y reiterado de esa forma en numerosas ocasiones, expresando que:

"'... es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73 como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público'" (86).

(86) Garza, Sergio Francisco de la. Op. Cit. Págs. 216-224. 'A.R. 8420/63, Planta Almacenadora de Gas y Hogar de Sonora, S.A. Semanario Judicial de la Federación, VII Epoca, vol. XXVI, Primera Parte, Pág. 35'.

b) Ingresos que en esta materia percibe.- Una vez reseñadas las facultades impositivas de la Federación y preceptos constitucionales que las contienen, resulta de importancia extrema el aludir igualmente, al tipo de ingresos (sobre todo en materia tributaria) que percibe dicha entidad; y así tenemos conforme a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981, los siguientes:

I.- Impuestos:

a).- Sobre la renta.

b).- Al valor agregado.

c).- Especial sobre producción y Servicios.

d).- Sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

e).- Sobre adquisición de inmuebles.

f).- Sobre automóviles nuevos.

g).- Sobre tenencia o uso de vehículos.

h).- Sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas - concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

i).- Sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.

j).- A la minería.

k).- Al petróleo.

k.1).- Producción de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

k.2).- Petroquímica.

l).- Al comercio exterior.

l.1).- Importación.

l.2).- Exportación.

m).- Los no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago.

2.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el fondo nacional de vivienda para los trabajadores.

3.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.

4.- Derechos por la prestación de servicios públicos.

5.- Productos.

6.- Aprovechamientos.

7.- Recuperaciones de Capital.

8.- Ingresos derivados de financiamientos (87).

Asimismo, en la propia Ley de Ingresos se faculta al Ejecutivo Federal para autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Credito Público. Para este año de 1982, se autorizó hasta por ---------- $400,000,000,000.00 (cuatrocientos mil millones de pesos) por endeudamiento interno, y de $257,000,000,000.00 (doscientos cincuenta y siete mil millones de pesos) por endeudamiento externo.

(87) Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982.

Esta situación, es en razón de que como se ha venido reiterando, es importante mantener en consideración el binomio "gasto-ingreso", en ese orden, aun cuando para los fines de este modesto estudio se analicen en forma separada y se inicie con el ingreso; ya que la Federación va primero a valorar sus necesidades e intereses para presupuestar el gasto, e inmediatamente estimar sus ingresos, y proveer los instrumentos y elementos de apoyo necesarios, a fin de cumplir en forma completa y oportuna con lo programado.

En virtud de que se carece de la información necesaria y veraz del monto real y auténtico de los ingresos obtenidos por la Federación, sólo con fines ilustrativos se realiza el siguiente cuadro comparativo, en donde se pone de manifiesto la importancia del ingreso en la Federación durante los años de 1979, 1980 y 1981 según los Presupuestos de Egresos de la Federación para los mismos años.

INGRESOS DE LA FEDERACION
(billones de pesos)

Año	Cantidad	Indice
1979	1.1	100%
1980	1.7	54%
1981	2.3	109%

3.- EL FISCO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

a) Facultades y atribuciones impositivas de las Entidades Federativas.- Continuando con el análisis de las facultades impositivas, - toca el turno a las Entidades Federativas; y para ello nos remitimos de nueva cuenta al texto del artículo 124 de la Constitución Federal.

Conforme a dicho precepto, debe entenderse que todo lo que no - está expresamente concedido a la Federación, pertenece al ámbito com - petencial de los Estados federados; es decir, que por exclusión se van - a determinar las materias sobre las cuales los Estados pueden legislar, concretamente en lo que al aspecto tributario se refiere.

El Lic. de la Garza, indica que este artículo no es aplicable a la materia impositiva, sino el artículo 40 de la propia Carta Magna (88), postura con la cual estamos parcialmente de acuerdo, ya que si bien - es cierto que el artículo 40 es fundamental para la comprensión y determinación de las facultades tributarias de las Entidades Federativas, en tanto que las consagra como entidades autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero integrantes de la Federación, no -

(88) Garza, Sergio Francisco de la. Op. Cit. Pág. 225.

menos cierto es que, el artículo 124 señala ya en forma específica la competencia residual que van a detentar los Estados federados.

Ahora bien, es precisamente conforme al artículo 40, que las entidades federativas son autónomas en cuanto a su régimen interior; es decir, tienen plena facultad para otorgarse su Constitución, e incluso la potestad de reformarla, al igual que sus leyes locales. Todo ello, desde luego, sin contravenir las disposiciones del Pacto Federal. Pero, además, existen diversas limitaciones o prohibiciones a esta potestad impositiva de los Estados, consagradas en la misma Constitución, prohibiciones que se dividen en dos grandes rubros: absolutas y relativas, mismas que se detallan a continuación:

1.- Prohibiciones Absolutas.- Este tipo de prohibiciones son aquellas en las cuales jamás pueden tener facultades las Entidades federativas.

a) La contenida en la fracción XXIX del artículo 73. En este numeral se señalan las diversas materias impositivas sobre las cuales el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar; por lo que las Entidades federativas carecen de competencia para establecer contribuciones sobre tales materias. No obstante ello, los

Estados por virtud del propio precepto, participan en el rendimiento - que producen tales contribuciones especiales, al igual que los Municipios.

b) También existen las prohibiciones establecidas en el artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, las cuales tienen como primordial - objetivo el garantizar la libre circulación de las personas y mercancías o productos por el territorio nacional, evitándose así, la existencia de alcabalas.

2.- Prohibiciones Relativas.- Son aquellas que en principio, -- los Estados carecen de competencia para legislar, pero que, por medio de autorización del Congreso de la Unión, pueden tener facultades para efectuar tales actividades. Tenemos las siguientes:

a) La contenida en la fracción IX, 1er. párrafo, del artículo 117 constitucional. En este precepto se prohibe a las Entidades federativas gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma diversa o con cuotas mayores a las que el Congreso de la Unión autorice; pero si se grava en los términos fijados por el Congreso, -- los Estados podrán libremente establecer contribuciones sobre esta - fuente.

b) Otra prohibición relativa, es la señalada en la fracción I del artículo 118, también de la Constitución, en donde se indica que los Estados federados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni algún otro de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, sin consentimiento del Congreso de la Unión.

Respecto de esta prohibición, existe una controversia, ya que algunos estudiosos del derecho consideran que ésta no resulta contradictoria con lo que estipula el artículo 131 constitucional (89). Hay otros que estiman que la fracción I del artículo 118 se contrapone con la fracción XXIX, inciso 1o. del artículo 73, y con el primer párrafo del artículo 131; ya que este último precepto claramente expresa que es una facultad privativa de la Federación, y que por tanto ni aun con autorización del Congreso de la Unión pueden establecer los Estados contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, estimándose que dicha fracción I del artículo 118 es una reminicencia de la Constitución de 1857, que fue copiada por error y que se han olvidado de derogar (90).

---

(89) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Pág. 224.

(90) Garza, Sergio Francisco de la. Op. Cit. Pág. 235.

Desde luego, consideramos que esta última postura es la correcta, toda vez que de un cuidadoso estudio y una objetiva interpretación, se infiere que, efectivamente, tanto en el inciso 1o. de la fracción XXIX del artículo 73 (que contiene las facultades exclusivas del Congreso de la Unión en materia impositiva), como en el primer párrafo del artículo 131 de la Constitución General; se consagra la facultad exclusiva de la Federación para la imposición de gravámenes a la importación y a la exportación, de donde deviene el craso error del artículo 118, en su fracción I, que al no adecuarse a lo que estipula la Constitución Federal al respecto, viene a ser letra muerta y a representar una inadecuada técnica jurídica.

Por otra parte, en el artículo 115 constitucional, también se establece que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; la fracción VI autoriza que pueden expedir sus propias leyes, reglamentos y demás disposiciones, dentro de la esfera de su competencia, en tratándose de lo estipulado en el párrafo tercero del artículo 27, referente a centros urbanos. De igual forma, las Entidades federativas pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus legislaturas locales.

En consecuencia, con lo antes expuesto, queda de manifiesto la competencia tan restringida con que cuentan los Estados federados y que en líneas precedentes nos atrevimos a calificarla de residual; ello en atención a que, por un lado se señalan facultades exclusivas a la Federación, en lo que a la materia impositiva se refiere; y por otro lado se establecen una serie de prohibiciones y limitaciones a la competencia estatal, lo que se traduce en una exigua esfera de atribuciones.

El Lic. de la Garza alude a un interesante problema de inconstitucionalidad, producto del poco respeto y escaso estudio de nuestro sistema federal, por parte de los legisladores. En efecto, nos encontramos ante un vicio de esta naturaleza, con las prohibiciones que se imponen al poder impositivo de los Estados en leyes ordinarias, tales como en la de instituciones de fianzas y de sociedades de inversión, en donde se conceden facultades exclusivas a la Federación, no obstante que no están comprendidas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución; tampoco pueden equipararse o asimilarse a las instituciones de crédito y a las sociedades de seguros, aludidas en este precepto. Se olvida que no pueden imponerse prohibiciones al poder fiscal estatal, cuando no hayan sido establecidas en la Constitución Federal, recordando que estas Entidades, al igual que la Fe-

deración, gozan de un poder tributario originario.

También, dicho tratadista indica que existen un buen número de leyes federales ordinarias, que estatuyen una serie de prohibiciones a los Estados para que establezcan tributos a cargo de organismos — descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos- constituídos por el Gobierno Federal, prohibiciones que, en la mayoría de los casos, toman el nombre de "exenciones", y que van a repercutir directa y contundentemente en detrimento y perjuicio de las finanzas de los Estados y Municipios, y así tenemos por ejemplo: la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc.(91).

b) Ingresos que en esta materia percibe.- Una vez reseñadas brevemente las facultades que ostentan las Entidades Federativas en

(91) Ibidem. Págs. 232-233. 'En interesante trabajo Eugenio Arriaga Mayés sostiene que "el importante crecimiento del sector paraestatal no puede implicar de ninguna manera que a través de la ley ordinaria, se limite la potestad tributaria de los Estados federados y de la Hacienda Pública Municipal, pues sólo constitucionalmente podrían establecerse tales limitaciones". Revista Difusión Fiscal No. 20'.

la materia impositiva, resulta oportuno referirnos al tipo y clase de ingresos que perciben, especialmente en lo que se refiere a tributos. Así tenemos:

1.- Impuestos:

a).- Predial.

b).- Sobre traslación de dominio de bienes muebles e inmuebles.

c).- Sobre ejercicio de profesiones, artes u oficios.

d).- Sobre actividades o artículos no gravados con el Impuesto al Valor Agregado.

e).- Sobre producto de capitales.

f).- Sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor.

g).- Sobre herencias y legados.

h).- Sobre diversiones, espectáculos públicos, cuando no sean objeto de Impuesto al Valor Agregado.

i).- Sobre actos, contratos o instrumentos notariales.

j).- A la agricultura.

k).- A la ganadería.

l).- A la avicultura.

m).- Al comercio y a la industria.

n).- Sobre compraventa de segunda o ulteriores manos de pescados y mariscos.

ñ).- Sobre empresas porteadoras de personas y cosas.

o).- Sobre producción de azúcar, piloncillo, mieles -- cristalizables e incristalizables.

p).- Sobre arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles, destinados para casa-habitación.

q).- Sobre nóminas.

r).- Sobre honorarios por actividades profesionales y - ejercicios lucrativos.

s).- Sobre fraccionamientos.

t).- Sobre transporte público en zonas urbanas.

u).- Los no comprendidos en los anteriores incisos, -- causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago.

v).- Adicional para el fomento a la educación.

w).- Adicionales (otros).

2.- Derechos.

En este rubro, generalmente se encuentran los ingresos - provenientes de servicios prestados por las distintas oficinas del Gobierno estatal; pero es menester indicar que -- hay algunas materias, como por ejemplo la autorización - y supervisión de fraccionamientos, que en algunos Estados es considerado como un impuesto, v.gr. en el Estado de Veracruz-Llave; y otros en donde se considera como - un derecho, v.gr. el Estado de Tabasco.

3.- Contribuciones por mejoras.

En algunos Estados también se le denomina a este ingreso "derechos de cooperación y de las contribuciones de mejoras", v.gr. en la Ley de Ingresos del Estado de Colima.

4.- Productos.

5.- Aprovechamientos.

6.- Participaciones.

En este renglón se consideran los ingresos que corresponden al Estado en el rendimiento de los impuestos coordinados, los que serán percibidos de acuerdo a lo dispuesto por los Convenios de Coordinación, celebrados con base en la Ley de Coordinación Fiscal entre el Estado contratante y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7.- Ingresos extraordinarios (92).

---

(92) Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1981, de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz-Llave.

Los ingresos enunciados, muestran y comprueban lo dicho con antelación, respecto a lo restringido de la potestad impositiva de los Estados, lo cual se refleja inevitablemente en la débil evolución de sus finanzas. A continuación se realiza un cuadro comparativo de los ingresos que perciben, por ejemplo, los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz-Llave, con el objeto de apreciar su incremento, durante los últimos tres años, de acuerdo con los datos que contienen los Presupuestos de Egresos de cada uno de los Estados, para los ejercicios fiscales de 1979, 1980 y 1981.

INGRESOS DE LOS ESTADOS DE COLIMA, TABASCO Y VERACRU
(millones de pesos)

AÑO	COLIMA		TABASCO		VERACRUZ	
	Ingreso	Indice	Ingreso	Indice	Ingreso	Indice
1979	308.2	100.0%	2 500.0	100.0%	5 736.9	100.0
1980	498.3	161.6%	3 500.0	140.0%	10 114.4	176.3
1981	1 043.1	338.4%	7 800.0	312.0%	20 117.9	350.6

Como es fácil observar, mientras en el Estado de Colima el ingreso aumentó un 238.4% en los tres años analizados, en Tabasco el mismo fue de 212.0% (a pesar de los recursos provenientes del petróleo) y en Veracruz de 250.6%. Es decir, los incrementos han sido similares y guardan cierta proporción, siendo que en Tabasco y Veracruz debieron haber sido superiores, dado los recursos, número de habitantes y extensión territorial que tienen.

Por otra parte, es preciso indicar que se ignora el monto de la recaudación obtenida por el ejercicio de la potestad tributaria local, así como las cantidades que por concepto de participaciones obtuvieron los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz; por lo que no se puede precisar el porcentaje que estos rubros representan en el total de los ingresos señalados en el cuadro elaborado, y tampoco resulta explicable el notable y alto incremento de los ingresos obtenidos por las Entidades Federativas mencionadas en el año de 1981, período en el cual, como se puede apreciar, se duplican, desconociéndose las fuentes de tal incremento.

En las Leyes de Ingresos, Presupuestos de Egresos y demás documentos de las Entidades Federativas precitadas, si bien se señalan los ingresos tributarios locales y las participaciones del Sis-

tema Nacional de Coordinación Fiscal como renglones muy importantes en los ingresos estatales, no se precisa su monto. Es decir, no se indica cuánto se percibió por el ejercicio de la potestad tributaria local, ni a cuánto ascendieron las participaciones que la Federación le entregó en su calidad de Estado coordinado; lo que obstaculiza la adecuada y veraz evaluación de la evolución financiera de estas Entidades.

Cabe señalar, que la información referente a las cantidades que la Federación entregó en estos años a cada una de las Entidades Federativas por concepto de participaciones en ingresos federales, se maneja a nivel confidencial y no se permite el acceso a la misma, aun cuando sea con fines meramente académicos, como lo es la elaboración de este trabajo; ya que se pretextan manejos políticos en perjuicio de la propia Administración Pública y se prefiere por tanto no correr ningún riesgo.

4.- EL FISCO MUNICIPAL

a) Facultades y atribuciones impositivas del Municipio.- Una de las instituciones más importantes plasmadas en nuestra Constitución Política, lo es el Municipio. Etimológicamente hablando, el

Municipio proviene de la "conjunción munus-oficio y copere-tomar". - En Roma el concepto de "municipio" se aplicó a las ciudades conquistadas e incorporadas al Estado, y en el gobierno de Julio César (45 A.C.) se expidió la "lex municipales", que sentó las bases sobre las cuales - debía organizarse y estructurarse políticamente el municipio. Una de - las primeras ciudades en hacerlo fue "Gades-Cádiz- en España, cuando esto país era provincia de Roma" (93).

En Francia se implantó el Municipio (equivalía a la comuna); también en los Reinos Españoles del medioevo, donde tuvo un gran desarrollo. El primer municipio de la Nueva España fue el que se denominó " La Villa Rica de la Veracruz", nombrado por Hernán Cortés (94). En la -- Constitución de Cádiz de 1812 se estableció como forma de organización el municipio, decayendo notablemente a partir de la Constitución de 1824. En la Constitución centralista de 1830 se instituyó una especie de municipalidad (distritos y partidos de los departamentos); y en la Constitución - de 1857 no se hizo referencia alguna al régimen municipal, excepto en - lo concerniente al Distrito Federal y Territorios (95).

(93) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 824.
(94) Ibidem. Págs. 824, 825 y 831.
(95) Ibidem. Págs. 835-839.

Lo anterior demuestra que los municipios, siendo instituciones democráticas, no merecieron mayor atención en los regímenes y leyes federales, sino, por el contrario, fue en los gobiernos y constituciones centralistas en donde se les dió vida (96).

El Municipio, señala Gabino Fraga, "es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (97). Es decir, es una forma de descentralización por región; añadiríamos, además, que también es una forma de circunscripción territorial, no sólo administrativa, sino también política, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

Se señalan fundamentalmente dos características esenciales del Municipio :

1.- Autonomía: Entendida como una facultad de gobernarse por sus propias leyes, desde luego dentro de los lineamientos señalados

(96) Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México, 1947 . Pág. 36. 'lo dice Tena Ramírez con razón. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1944. Pág. 141.'

(97) Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 205.

por la Constitución del Estado al cual pertenezca el Municipio.

2.- Autarquía: Que viene a significar una autosuficiencia económica; en general, la capacidad para satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas(98).

En el artículo 115 de la Constitución Política de 1917, se estructura el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa. Este municipio será administrado por un Ayuntamiento, el cual participa de la voluntad estatal, en la medida que tiene la facultad de iniciar leyes ante el Congreso local y participar en las reformas a la misma. El Ayuntamiento se integra por los presidentes municipales, regidores y síndicos, designados por elección directa; entre esta autoridad y el Gobierno del Estado no existe ninguna otra autoridad, ello conforme a lo establecido por dicho precepto.

Este mismo artículo señala, que los Municipios tienen personalidad jurídica y que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde-

(98) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 827.

residieren habitual o transitoriamente. También se establece que los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a los dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27, en lo que se refiere a los centros urbanos. Es preciso hacer notar, que la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a que alude la fracción IV del artículo 115, compete a la legislatura local, donde, desde luego, va a existir una representación de los municipios, pero indiscutiblemente que tal actividad legislativa, va a emanar del Estado, vía su órgano competente local.

Por otra parte, la fracción II del mismo artículo 115, manifiesta que los municipios administrarán libremente su hacienda, la que estará integrada por las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados; mismas que serán suficientes para atender a las necesidades municipales.

Con lo antes relatado, queda de manifiesto que en lo que se refiere a la materia tributaria, los municipios tienen plena libertad para recaudar los impuestos, más no para establecerlos, dado que las contribuciones las fija, señala y determina la legislatura estatal; por lo

que surge inevitablemente la pregunta ¿cual es la libertad de los municipios para administrar su hacienda pública? Tendríamos que asoverar que ésta no existe, salvo para la recaudación de los tributos, concluyendo que los municipios, como integrantes de la Federación, no tienen plena potestad jurídica tributaria, ya que son los Estados, a través de sus legislaturas, los que autorizan los ingresos necesarios a cubrir los gastos de los municipios, situación que repercute en sus finanzas, provocándose la penuria de los mismos.

En efecto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a hacer uso de los mismos, conforme a los presupuestos de egresos que aprueban las legislaturas estatales en cada ejercicio fiscal, realizando esta actividad por medio de las tesorerías municipales (29).

Por tanto, es por demás evidente la nula potestad impositiva que poseen los municipios, los cuales tienen que conformarse con las "migajas financieras" que les conceden los Estados. De ahí que resulta por demás interesante y acertado el criterio sustentado por

(29) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 83.

Hans Kelsen al respecto, quien manifiesta que es una "ilusión" - que el derecho de autonomía municipal constituya una "auténtica libertad o autarquía"; ya que esta "libertad no es libertad frente a la comunidad superior, sino delegación por parte de ésta para la creación de normas" (100).

La Constitución Federal no establece mayor marco jurídico a los municipios, sino que sólo sienta las bases sobre las cuales se - debe de regir, otorgando plena libertad a los Estados federados para que en sus constituciones y leyes ordinarias organicen y den los lineamientos legales, a fin de regular su existencia; ello, en principio, por el reconocimiento de la autonomía estatal, que si de por si deja mucho que desear, se vería todavía más resquebrajada y deteriorada.

Numerosos son los tratadistas que propugnan porque se establezcan en la Constitución Federal, bases más firmes para una autonomía financiera municipal, definiendo campos independientes de - las finanzas públicas municipales y estatales, dado que no es posible continuar con la implicación que representa para el municipio -

(100) Kelsen, Hans. Op. Cit. Pág. 155.

depender de una legislatura estatal, que es atentatoria de la auténtica libertad municipal; además, señalan, tampoco se debe caer en el extremo de conceder una libertad ilimitada para establecer impuestos municipales, sino que en la Constitución y leyes reglamentarias se delimite el poder tributario municipal, respetando y salvaguardando los impuestos estrictamente municipales, sin que queden al libre arbitrio de la legislatura estatal (101).

Consideramos que el razonamiento aludido es totalmente apegado a la realidad, en tanto que contempla aspectos muy importantes que desafortunadamente aquejan a la hacienda municipal. Expresa los problemas y conflictos que existen, al supeditarse la potestad impositiva fiscal municipal a las legislaturas estatales; en una palabra, anota con evidente claridad la falta de autonomía municipal y la carencia de atribuciones para manejar su hacienda pública, quedando los municipios convertidos en meros recaudadores de tributos.

Todo esto es cierto, pero ¿es acaso la reforma a la Constitución Federal la forma de solucionar estos problemas?, ¿es acaso -

(101) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Págs. 244-246.

el paternalismo acendrado de la Federación la fórmula de su alivio? ¿o bien ¿es acaso la concentración de un poder omnímodo en la Federación, el símbolo de la autonomía municipal?

No. Pensamos que se debe mantener en todo momento, por difícil que sea, un criterio abierto, objetivo y responsable, basado en nuestra realidad socio-económica, jurídica y política. Debe intentarse, - - primero, enderezar lo que se tiene y no buscar un cambio a tontas y a locas, poniendo en juego (más aún) nuestro sistema federal. Es mucho más saludable -así lo creemos- que se mantenga ese respeto por parte de la Constitución Federal, al régimen municipal, y desde luego a la - autonomía de los Estados, continuando la Legislatura estatal sentando - las bases de su autonomía financiera, haciendo uso de esta prerrogativa, por así decirlo, en forma razonable, respetuosa y con estricto apego a derecho, ya que nuestro federalismo (que solamente existe en el plano jurídico) vislumbra, precisamente, la facultad de las legislaturas estatales para señalar las contribuciones propias del municipio.

Pero estamos totalmente de acuerdo en que es una preocu - - pación de la Federación, el que los municipios (2,738) cuenten con los recursos económicos suficientes para que resuelvan sus problemas y -

sus necesidades sean satisfechas, logrando alcanzar de esta manera su autonomía (102). Tan es así, que algunos preceptos de la Constitución General de la República, v.gr. la fracción XXIX del artículo 73, establece la participación de los municipios en el rendimiento de impuestos federales, reservando a las legislaturas estatales la fijación del porcentaje correspondiente, como en el impuesto sobre energía eléctrica.

En el siguiente cuadro informativo, se señala el número de municipios con que cuenta cada Estado de la República Mexicana:

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS
Aguascalientes	9
Baja California Norte	4
Baja California Sur	4
Campeche	8

(102) Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Quinta Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1979. Edit. Universitaria Potosina. Pág. 284.

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS
Coahuila de Zaragoza	38
Colima	10
Chiapas	110
Chihuahua	67
Durango	38
Guanajuato	46
Guerrero	75
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	121
Michoacán de Ocampo	113
Morelos	33
Nayarit	19

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS
Nuevo León	52
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro de Arteaga	18
Quintana Roo	7
San Luis Potosí	56
Sinaloa	17
Sonora	69
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	44
Veracruz	203
Yucatán	106

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS
Zacatecas	56
TOTAL	2,378 (103)

b) Ingresos que en esta materia percibe.- Una vez realizado un somero análisis a las facultades del municipio en la rama tributaria, que como vimos sólo existen para recaudar los impuestos; -- se hace necesario referirnos brevemente al tipo y clase de ingresos que perciben éstas entidades, y tenemos los siguientes:

1.- Impuestos:

a).- Al comercio.

b).- A la industria.

c).- Sobre espectáculos y otras diversiones públicas.

d).- Sobre remuneración al trabajo personal.

e).- Local, derivado de los exentos del valor agregado.

(103) Cuadro elaborado por el Lic. Octavio Sentíes Gómez. 1981. (Actualizado).

2.- Derechos.

3.- Productos.

4.- Aprovechamientos.

5.- Otros Ingresos.

6.- Participaciones Estatales.

En este rubro se comprenden dos aspectos:

a).- El Gobierno del Estado (en este caso de Colima), cubrirá al municipio como participación sobre el impuesto estatal, el 25% sobre el impuesto predial urbano, en relación al recaudado dentro de su jurisdicción.

b).- El municipio participará de los impuestos coordinados con la Federación, enmarcados en el Convenio Unico de Coordinación Fiscal, conforme al porcentaje señalado en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (no menos del 20%) (104).

(104) Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1981, de los Municipios de: Armería, Colima y Manzanillo, pertenecientes al Estado de Colima.

Como se puede apreciar, la economía municipal se vé gravemente afectada de una escasez en las fuentes de producción locales; por lo que se tiene que recurrir a "un sistema de auxilios" a base de crédito o por colaboración entre la Federación, los Estados y los Municipios ; tomando en consideración que los renglones que representan mayor productividad son los referidos a : los impuestos al comercio y a la industria, y rastros (derechos) y mercados (productos) (105); lo que concuerda con algunos estudiosos de las finanzas públicas, en cuanto a que consideran que después del impuesto, las tasas o derechos representan el más importante renglón de ingresos (106), lo mismo que las contribuciones de mejoras, que deben de regularse adecuadamente, tomando en cuenta que en muchos países constituyen los medios más idóneos de financiamiento para ciertas obras municipales (107).

Sólo con el objeto de comprender el caos en que se encontra-

(105) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968. Págs. 428-429.

(106) Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. Op. Cit. Pág. 160.

(107) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 248.

ban hace algún tiempo los municipios (muchos de ellos desafortunadamente continúan así), nos permitimos consignar que en algunas leyes de ingresos municipales, v.gr. la Ley de Ingresos del Municipio de Manzanillo, Col., para el ejercicio fiscal de 1981; se establece la prohibición de vender o comprometer anticipadamente en cualquier forma, en todo o en parte, cualquiera de los Ramos que conforman la propia ley (artículo 38). Esto, indiscutiblemente, refleja métodos muy socorridos por los presidentes municipales y ayuntamientos de algunos municipios, en antaño, que llevaban a cabo con el objeto de allegarse recursos en fechas inmediatas y poder cumplir con las funciones inherentes a su cargo, pero muy criticables por lo oneroso que seguramente resultaban.

Desde luego, no siempre se echó mano de este recurso para cumplir con probidad, eficiencia y honradez las actividades oficiales, pero somos optimistas y preferimos pensar que al menos en la mayoría de las veces, fue con el objeto de beneficiar a los gobernados, procurando el bien común.

A continuación consignamos, a guisa de ejemplo, un cuadro comparativo de los ingresos que perciben los Municipios de Armería, Colima y Manzanillo, mismos que pertenecen al Estado de Colima, ello con

el objeto de apreciar su evolución. Los datos provienen del Presupuesto de Egresos de tales municipios, correspondientes a los años de 1979, - 1980 y 1981.

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ARMERIA, COLIMA Y MANZANILLO, COL.
(millones de pesos)

AÑO	ARMERIA		COLIMA		MANZANILLO	
	Ingreso	Indice	Ingreso	Indice	Ingreso	Indice
1979	5.7	100.0%	32.3	100.0%	25.1	100.0%
1980	8.1	142.1%	39.5	122.3%	41.3	164.5%
1981	9.5	166.7%	60.6	187.6%	61.7	245.8%

Fácilmente se observa que el crecimiento más espectacular es el de Manzanillo, puesto que en 1980 el aumento fue de 64.5% en relación con el año anterior y en 1981 de 145.8% respecto al mismo año. Colima tuvo un incremento realmente pobre en 1980, aunque importante para 1981 (22.3% y 87.6%, respectivamente con relación a 1979). Armería creció al 42.1% y 66.7%, con respecto al mismo año de 1979.

Ahora bien, no se puede precisar que cantidades percibieron cada uno de estos municipios por impuestos municipales, por participaciones de impuestos estatales y por participaciones de impuestos federales, toda vez que en las Leyes de Ingresos únicamente se preveen dichas recaudaciones, pero ni siquiera se estima su monto; por lo que no es posible señalar el porcentaje que estos renglones representan en el total de los ingresos obtenidos por tales municipios.

En igual forma, no fue posible recabar la información respecto a las cantidades que por participaciones en ingresos federales le entregó la Federación a los municipios, ni las que por el mismo concepto entregaron los Estados a los mismos, ya que como se señaló con antelación, esta información se maneja internamente por las autoridades correspondientes, sin permitir injerencia alguna a cualquier persona, previendo posibles consecuencias de carácter político.

Finalmente, es de hacer notar los contrastes tan evidentes que existen en el crecimiento de los ingresos de estos municipios frente al incremento de los ingresos del Estado de Colima, ya que no guardan ninguna proporción los primeros con respecto a los del Estado, que indiscutiblemente fueron muy superiores a aquellos.

5.- EL FISCO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

a) Facultades y atribuciones impositivas del Departamento del Distrito Federal.- El Distrito Federal es una institución típica del federalismo, su existencia se revela necesaria, por cuanto que en favor del mismo operan razones de política interna e internacional (108).

El Departamento del Distrito Federal es, jurídicamente hablando, el poder ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, gobierno que es local y no federal; es, además, la sede o domicilio de los poderes federales (109). La identidad entre la estructura de los Departamentos de Esta

(108) Nava Negrete, Alfonso. Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo. 1er. curso. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1977-1978.
(109) Ibidem.

do y del Departamento del Distrito Federal, es sólo el resultado de una confusión en cuanto a su denominación, producto de una deficiente técnica jurídica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que en dicho ordenamiento, se la incluye como una de las dependencias auxiliares del Ejecutivo Federal, equiparándolo y dándole un tratamiento similar al de un Departamento de Estado de la Administración Pública Centralizada.

Conforme a la 1a. base de la fracción VI del artículo 73 constitucional, el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), ejerciéndose su gobierno a través de sus poderes (nosotros le llamamos funciones) locales, pudiendo ser su administración pública, centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Consideramos que la confusión que existe en cuanto a la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, se debe, primordialmente, a que éste tiene una estructura y organización semejante a la de un Departamento de Estado; la simple lectura del artículo 26 de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así lo delata, al considerar al Distrito Federal, una dependencia de --

apoyo y auxilio del Poder Ejecutivo de la Unión dándole erróneamente, un tratamiento semejante de Departamento o Secretaría de Estado. Tan se reconoce el error, que en el artículo 44 del mismo Ordenamiento, se manifiesta que corresponde al Departamento del Distrito Federal, el atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad, en los términos de su ley orgánica.

Después de estas breves reflexiones, se hace necesario referirnos a las facultades impositivas del Distrito Federal. Conforme a la fracción VI del artículo 73 constitucional, tenemos que el Congreso de la Unión actúa como órgano legislativo local, y a él le corresponde la expedición de la Ley de Ingresos y la aprobación del Presupuesto de Egresos. La Cámara de Diputados (artículo 4 y 36 fracciones XXXVII, XXXIX, XL y XLIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), debe de coordinar su actividad hacendaria con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 36 fracciones XXXVIII y XLIV de la Ley Orgánica del Departamento del D.F.); ya que a esta última Dependencia le corresponde cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos federales que se recauden por el Distrito Federal, conforme a las atribuciones que le confiere la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, se aprecia claramente que el Congreso de la Unión tiene plenas y absolutas facultades para legislar en todo lo relativo al D.F., ya que actúa como Congreso local, sin más limitación que lo señalado en el artículo 131, primer párrafo in fine; esto es, en lo que se refiere a gravar la circulación de mercancías nacionales o extranjeras (alcabalas). Abundando en lo anterior, resulta oportuno aludir a la siguiente Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que indica:

"CONGRESO DE LA UNION, FACULTAD DEL, PARA LEGISLAR EN MATERIA FISCAL EN EL DISTRITO FEDERAL.- El Congreso de la Unión sí tiene facultades para legislar para el Distrito Federal en materia fiscal. Lo anterior se desprende de lo que al respecto establece la Constitución General de la República en su artículo 73, fracción VI, que faculta expresamente al Congreso de la Unión para "legislar en todo lo relativo al Distrito Federal"; sin que para ello sea obstáculo el que dicho numeral someta el ejercicio de la facultad legislativa a las bases que la propia fracción VI señala, en tanto que la enumeración de dichas bases son de carácter enunciativo y no limitativo. Además, las multicitadas bases son propiamente de carácter orgánico respecto del gobierno del -

propio Distrito Federal, pero no constituyen enunciado restrictivo alguno en cuanto al ejercicio de la facultad legislativa que es propia del Congreso de la Unión" (110).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ordena que al establecerse el sistema de ingresos, debe de coordinarse con el sistema de ingresos de la Federación, para evitar al máximo la "sobreposición de gravámenes", llevándose a cabo sus funciones hacendarias a través de la Tesorería del D.F. (111).

Por otra parte, el Distrito Federal cuenta con la Ley de Hacienda para el D.F., que tiene una vigencia indefinida y que agrupa en su texto los ingresos y tributos que percibe. Además, el Congreso de la Unión, como legislatura local, expide anualmente la Ley de Ingresos y se aprueba, también anualmente, el Presupuesto de Egresos, ambas del D.F.

(110) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1980, por su Presidente. Primera Parte; Pleno. - Tesis 11, Pág. 527. Amparo en revisión 5893/79. Promovido por: Francisco Breña Garduño y Coags. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de 17 votos.

(111) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit, Pág. 80.

b) Ingresos que en esta materia percibe.- En forma somera, los ingresos que percibe el Distrito Federal son:

1.- Impuestos:

a).- Predial.

b).- Sobre adquisición de bienes inmuebles.

c).- Para obras de planificación.

d).- Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

e).- Sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre aparatos mecánicos.

f).- Sobre la venta en el D.F. de boletos y tarjetas de derecho de apartado para diversiones y espectáculos públicos foráneos.

g).- Sobre vehículos que no consumen gasolina.

h).- Sobre matanza de ganado y otros animales.

i).- Sobre honorarios por actividades profesionales.

j).- Sobre juegos y apuestas permitidas.

k).- Por uso de agua de pozos artesianos.

l).- Sustitutivo de estacionamientos.

m).- Adicional del 15%.

n).- Sobre herencias y legados, cuando la muerte del autor de la sucesión haya ocurrido antes del 1o.- de enero de 1962.

ñ).- Sobre donaciones hechas antes del 1o. de enero de 1964.

La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, hace notar que para el ejercicio fiscal de 1982 no se aplicarán las disposiciones referidas a estos conceptos, en lo que se opongan a la Ley de Coordinación Fiscal, del Impuesto al Valor Agregado y demás leyes fiscales.

2.- Derechos.

3.- Productos.

4.- Aprovechamientos.

5.- Participaciones en Impuestos Federales.- Este rubro contiene los que correspondan conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, o bien a ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación y pago.

6.- Extraordinarios.

7.- Otros ingresos (112).

Asimismo, se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la participación del Departamento del Distrito Federal, para contratar y ejercer el crédito público, por una cantidad, hasta de $30,967,900,000.00 por endeudamiento, para financiar el Presupuesto de Egresos.

Es preciso manifestar también, que los ingresos a que hemos hecho referencia, son determinados conforme a las disposiciones que para tal efecto establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, ordenamiento que detalla todos los ingresos que son susceptibles de ser recaudados por el propio Departamento.

---

(112) Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1982.

Con fines meramente ilustrativos, el siguiente cuadro comparativo pone de relieve el incremento de los ingresos obtenidos por el Departamento del Distrito Federal, en los ejercicios fiscales de 1979, 1980 y 1981, de acuerdo con los datos del Presupuesto de Egresos del mismo y para los mismos años.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
(miles de millones de pesos)

AÑO	INGRESOS	INDICE
1979	38,594.1	100.0%
1980	65,363.0	169.4%
1981	105,180.6	272.5%

Como se puede apreciar, con base a 1979, el incremento para 1981 ha sido de 172.5%, mucho mayor que el del año de 1980, que fue de 69.4%.

Aquí tampoco se pueden precisar las cantidades que el Departamento del Distrito Federal obtuvo por el ejercicio de sus facultades tributarias, ni las que obtuvo por concepto de participaciones en ingresos federales, dado que esa información se encuentra fuera del alcan-

ce de cualquier persona distinta a las autoridades que la manejan.

Finalmente, resulta conveniente efectuar un cuadro comparativo del incremento de los ingresos de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios analizados en los años de 1980 y 1981, en relación a 1979, con el objeto de visualizar en toda forma la evolución, contrastes y desarrollo de sus finanzas.

AMBITO	1980	1981
Federación	54 %	109 %
D.D.F.	169.4%	272.5%
Tabasco	140.0%	312.0%
Veracruz	176.3%	350.6%
Colima	161.6%	338.4%
Armería, Col.	142.1%	166.7%
Colima, Col.	122.3%	187.6%
Manzanillo, Col.	164.5%	245.8%

6.- COINCIDENCIA LEGISLATIVA EN MATERIA IMPOSITIVA - ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

a) Naturaleza de la Doble Tributación.- La doble imposición - fiscal existe "cuando el mismo objeto, el mismo hecho o acto imponible y la misma causa es gravado con dos o más (agregaríamos nosotros) contribuciones, iguales o no en monto"(113), impuestos que son - establecidos por una misma entidad, o bien porque coincidan en dicha - fuente dos o más entidades diversas(114). Esta figura, desde el punto - de vista financiero, es el resultado de una deficiencia en las bases de cálculo y de la excesiva concentración en aquellas que se considera - que son más rentables(115).

En efecto, es una verdad indiscutible el hecho de que los países que han adoptado el sistema federal, cuentan con ciertos problemas jurídico financieros, entre los que destaca el de la doble o múltiple - tributación, originada, fundamentalmente, por la falta de delimitación - competencial en las distintas esferas de gobierno, la carencia de una - política fiscal concertada y armoniosa y, finalmente, por la necesidad de - todo gobierno de allegarse recursos, principalmente de carácter tributa--

(113) Bielsa, Rafael. Op. Cit. T. III. Pág. 97.
(114) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Págs. 313-314.
(115) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Op. Cit. Pág. 21.

rio.

Esta doble o múltiple tributación, no sólo se da a nivel nacional, sino incluso internacional; tan es así, que representa una gran preocupación para los distintos países del orbe que están organizados bajo la forma del sistema federal, principalmente los países latinoamericanos, que por el subdesarrollo en que se encuentran sienten éste problema más acendrado. Por ahora, se han adoptado diversas medidas a fin de sacar el mayor beneficio de sus recursos financieros, mediante la implantación de sistemas tributarios óptimos, una mejor administración fiscal y, además, la celebración de convenios con el propósito de reducir o evitar la doble tributación (116).

Pero hay quien considera que la doble imposición no existe, sino que es una fragmentación del pago del impuesto efectuado por el Fisco en ejercicio de sus facultades, concluyendo que esta institución "es hija del error, es un fantasma jurídico que se considera como una rea

(116) Memoria del Ciclo de Conferencias de mesa redonda sobre la Carta de Punta del Este. Organizado por la Sociedad de Alumnos del Doctorado en Derecho de la UNAM. México, 1962. "Ponencia presentada por Ernesto Flores Zavala, "La Reforma Fiscal". Uruguay, agosto de 1962. Pág. 207'

lidad sustancial"(117). Desde luego, estamos total y absolutamente en desacuerdo con dicha opinión tan poco seria y carente de responsabilidad intelectual, puesto que no podemos abstraernos de la preocupante realidad en que vivimos, ni mucho menos tratar de dar explicaciones o respuestas que rayen en lo absurdo, como lo hace el autor de referencia, al señalar que a fin de cuentas todos los pagos van a recaer al Erario; se olvida de centrar la doble tributación, como una figura que existe en función del sistema federal adoptado por un Estado. Evidentemente, este problema no existiría en un Estado centralista pero, como se ha venido reiterando a lo largo de este estudio, la coincidencia tributaria surge por virtud del régimen federalista que concede, reconoce y respeta las facultades impositivas, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas.

La coincidencia impositiva no es ajena en nuestro país, que también es un Estado federal y donde incluso se ha debatido su constitucionalidad; pero hay que tener presente que tanto la Federación como las Entidades Federativas, tienen un poder tributario originario, emana

(117) Einaudi, Luigi. Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria. Colección Zetein, Ediciones Ariel, Barcelona, 1959. Págs. 93 y 100.

do de la Constitución Federal y que, conforme a sus lineamientos, va a ser ejercido.

Respecto de las facultades tributarias, el principio jurídico de la delimitación de competencias se encuentra plasmado en el multicitado artículo 124 constitucional, en donde se indica que la Federación sólo puede establecer las contribuciones en las materias que expresamente le autorice la Constitución Federal; también se indica, en la fracción VII del artículo 73(118), que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Con esto nos percatamos que la Federación cuenta con un poder originario ilimitado, que es además exclusivo en algunas materias, tales como comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, instituciones de crédito, etc. (artículos 73 fracción XXIX, 131, 1er. párrafo y 117 fracciones III y VII, por por lo que hace a las prohibiciones de los Estados)) y también es coincidente en todas las de-

(118) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 210. Este precepto y el artículo 1o. sección VIII de la Constitución de los E.U.A., son similares, y ambos han sido interpretados en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países, poderes de tributación ilimitados.

más materias, en razón de que las Entidades Federativas mantienen su autonomía respecto de su hacienda pública, sin más limitaciones que en aquellas que se han reservado a la Federación; v.gr. los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV, V, VI, VII, IX primer párrafo y 118 fracción I (estos dos últimos preceptos contienen prohibiciones relativas). Es decir, las facultades coincidentes son "aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los Estados"(119).

Ahora bien, mucho se ha controvertido la constitucionalidad, decíamos antes, de la coincidencia legislativa en materia impositiva, en virtud de que se considera que duplica los impuestos, olvidando la obligación contenida en el artículo 31 fracción IV de la Constitución. Al efecto, a continuación nuevamente nos apoyamos en uno de los más brillantes criterios sostenido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE:- La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que si--

(119) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. - Pág. 255.

gue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a),- Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73 fracción VII y 124). b).- Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y c).- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y XII, y 118) " (120).

Por lo tanto, se infiere que la doble o múltiple tributación no contraviene los principios jurídico constitucionales de nuestro sistema de derecho, siempre y cuando, desde luego, no exista una delimitación de facultades en la materia de que se trate, ni limitación alguna a su establecimiento, o bien se desnaturalice la misma (121); ya que no debe destruír la fuente que le da orígen y sí en cambio debe ir dirigida a todas las

(120) Yañez Ruíz, Manuel. El Problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe presentado por el Ministro Manuel Yáñez Ruíz, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Octubre de 1979. Pág. 421. 'Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1954. Volumen III, Pág. 1026, número 557'.

(121) Ibidem, P. 422.

personas que se hallen en iguales circunstancias que las consignadas en la hipótesis legal, esto con el objeto de mantener su proporcionalidad y equidad.

Otra razón más que se da respecto a la existencia de esta figura, es una supuesta diversificación y graduación de los gravámenes a través de otro que los complemente, para no aumentar así un sólo tributo más que incluso llegue a ser ruinoso.

Finalmente, sólo para dejar perfectamente claro que la coincidencia legislativa en materia impositiva o doble tributación no es inconstitucional y que el problema en sí, viene a ser, en cuanto a las repercusiones que provoca; se transcribe la siguiente Jurisprudencia que refuerza lo expuesto.

"DOBLE TRIBUTACION, CONSTITUCIONALIDAD DE LA.- Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; para lograrlo, infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y modus vivendi, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación; pero es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos

fines, como lo son; graduar la imposición o para hacerla más fuerte a través de dos gravámenes que se completen en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extrafiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos; aún tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ello. Sin embargo, no puede decirse que por el sólo hecho de que un determinado impuesto de lugar a una doble tributación por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una zona política tributaria o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohiba. Lo que la norma constitucional prohibe, en su artículo 31 fracción IV; es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; que no estén establecidos por ley, o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que de-

be satisfacer..."(122).

Nuestra Constitución Política establece la coincidencia entre el Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, además de la colaboración en varias materias, con la intención de fortalecer el Estado Federal Mexicano. Por ejemplo, en los siguientes aspectos:

1.- En materia educativa.- Los artículos 3o. fracción VIII y 73 fracción XXV de la Constitución, enseñan que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, a fin de distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, ello con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

2.- Extinción de penas.- El artículo 18 constitucional, establece que los gobiernos de la Federación y de los Estados celebrarán convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

---

(122) Tesis 27, Pág. 290, del Informe rendido por su Presidente al terminar el año de 1977. Primera Parte. Pleno. Amparo en revisión 1597/65.- Pablo Legorreta C. y Coags. 12 de abril de 1977. Unanimidad de 18 votos.

3.- Materia agraria.- El artículo 27, fracciones XI, XII, XIII y XVII, señala que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes conforme a las bases que en ese mismo precepto se establecen.

4.- Salubridad pública.- El artículo 73, fracción XVI, estipula la concurrencia entre el Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, en lo que a salubridad general de la República se refiere.

5.- Asentamientos humanos.- El artículo 73, fracción XXIX-C, señala como una facultad del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en materia de asentamientos humanos.

6.- Convenios amistosos.- El artículo 116 prevé la existencia de dichos convenios, a efecto de que los Estados arreglen entre sí sus respectivos límites, con aprobación del Congreso de la Unión.

7.- Alcoholismo.- El artículo 117, fracción IX, in fine, señala que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados emitirán leyes a combatir el alcoholismo.

b) Efectos Económicos.- Los efectos económicos de la doble o múltiple tributación, podemos dividirlos en dos grandes aspectos: positivos y negativos:

1.- Efectos Positivos:

a).- Graduar y controlar los gravámenes, tratando de complementar el nuevo impuesto con los ya establecidos, evitando así que un solo impuesto, al ser incrementado, resulte ser exorbitante y ruinoso.

b).- Lograr salvaguardar los principios de proporcionalidad y equidad en los impuestos (artículo 31, fracción IV, constitucional).

c).- Evitar la salida o fuga de capitales del país (123).

d).- Aun cuando no exista una delimitación de funciones, el Gobierno Federal va a proporcionar los servicios públicos que beneficien a la población en su integridad, en tanto que los Estados y Municipios van a proporcionar -

(123) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Pág. 316.

aquellos servicios que son más divisibles geográficamente (124), (relacionado con el inciso d) del punto 2).

2.- Efectos Negativos:

a).- El crecimiento acelerado de la carga tributaria sobre la base del cálculo escogida, puede conducir al fomento de la inflación de precios y al extinguimiento de las empresas (125).

b).- La duplicidad en las actividades administrativas (126).

c).- El crecimiento de las facultades federales, en detrimento de las autoridades locales.

d).- Al asumir el Gobierno Federal la responsabilidad de actividades y servicios eminentemente locales, buscando el desarrollo regional, irremisiblemente se va a adoptar una actitud paternalista que redundará en la dependencia, fundamentalmente económica de los Estados, lo que se traducirá en la pobreza de los mismos.

(124) Buchanan, M. James. Op. Cit. Págs. 567 y sigs.
(125) Moraes Barreto, Joao Luiz de. Op. Cit. Pág. 21.
(126) Ibidem. Pág. 23.

e).- Consecuencia de lo anterior, es que los Estados, por el régimen impositivo vigente, afrontan serias dificultades para establecer sus impuestos; si no se implantan con suficiente cordura, pueden tener consecuencias fatales, ya que los ciudadanos emigrarían y los recursos serían trasladados a otras jurisdicciones, puesto que los gobernados serían atraídos hacia aquellas localidades que tienen un modelo de impuesto y de gasto más adecuado a sus circunstancias (127).

f).- Desde luego, un país con graves problemas financieros como el nuestro, contará con menos servicios públicos para ofrecer a sus gobernados, dando lugar también a una emigración y a que se acrecenten aún más los problemas económicos del Estado, cayendo así en un círculo vicioso.

Por lo tanto, podemos concluír, sin temor a equivocarnos, que es en el aspecto económico financiero, donde se vislumbra con mayor nitidez la centralización en que converge nuestro sistema tributario. Esta -

(127) Buchanan, M. James. Op. Cit. Pág. 376.

centralización se refleja, fundamentalmente, en el paternalismo tan acendrado, que hasta ahora ha caracterizado al Gobierno Federal, lo que indudablemente representa para la Federación el detentar facultades ilimitadas, que no están restringidas a la materia tributaria, sino que, por el contrario, se encuentran referidas a todos los aspectos jurídicos, políticos y económicos del país.

Ante esta realidad, las Entidades Federativas van a adoptar una actitud de total y absoluta dependencia hacia la Federación, lo que puede provocar irremisiblemente, la pobreza de los Estados, al esperar lo que buenamente les conceda el Gobierno Federal por concepto de participaciones.

Esta falta de equilibrio entre las diferentes Entidades de la Federación, trae aparejada una serie de contrastes tan dispares, que lo único que provocan es el incremento de grandes concentraciones humanas en las ciudades más importantes, una desestabilización económica (al no existir un desarrollo armónico y uniforme en los Estados), una inflación que se ve acrecentada día a día y, desde luego, la devaluación de nuestra moneda, como culminación de todos estos problemas.

No obstante lo alarmante de estas situaciones, la solución al problema de la coincidencia impositiva aún no se ha dado; sin embargo, creemos que se tiene plena conciencia de lo trascendental que es y desde hace algunos años se están llevando a cabo esfuerzos, aunque no han culminado felizmente, para implementar los instrumentos de apoyo necesarios, a fin de que por lo menos se controlen e impidan mayores repercusiones; ello, hasta en tanto se encuentren caminos idóneos y capaces de subsanar tal coincidencia impositiva, que deseamos, logren respetar y mantener en toda forma un federalismo coordinado.

CAPITULO I

COMPETENCIA DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS EN FUNCION DEL GASTO PUBLICO

1.- Gasto Público

a).- Concepto

b).- Su naturaleza jurídica

2.- Presupuesto de Egresos de la Federación y de las Entidades Federativas

a).- Facultad de la Federación en el manejo, disposición y distribución del Gasto Público

b).- Competencia de los Estados, Municipios y Distrito Federal respecto del Gasto Público

c).- Participación a los Estados y Municipios del Presupuesto de Egresos de la Federación

d).- Participación a los Municipios respecto del Presupuesto de Egresos Estatal

3.- Análisis de los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas y de los Municipios

a).- Casos concretos de Estados:

a.1).- Colima

a.2).- Tabasco

a.3).- Veracruz

b).- Casos concretos de Municipios:

b.1).- Armería, Col.

b.2).- Colima, Col.

b.3).- Manzanillo, Col.

4.- Balance de los Presupuestos de Egresos estatales y municipales analizados.

CAPITULO III

COMPETENCIA DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS EN FUNCION DEL GASTO PUBLICO

1.- GASTO PUBLICO

a).- Concepto.- La comprensión conceptual del gasto público conlleva la problemática de visualizar en todos y cada uno de sus aspectos las consecuencias que de él derivan. Así tenemos, que los estudiosos de la materia han formulado muy diversos conceptos que tratan de precisar en alguna forma sus implicaciones.

Margáin Manautou, considera que el gasto público "es toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades, en los términos previstos en el Presupuesto" (128). Por su parte Fraga, alude a la dificultad para precisar y entender cabalmente lo que debe entenderse por gasto público, y señala que "por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuída al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluídos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual" (129).

(128) Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 149.
(129) Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 270.

Pero también hay quien rechaza el concepto tradicional de la doctrina clásica, como Giuliani Fonrouge, que sostiene que gasto público "es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales" (130).

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gasto público "es el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observación de lo mandado por las mismas normas constitucionales. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrito" (131).

Finalmente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que el gasto público comprende las erogaciones-

(130) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Págs. 133-134. 'Giuliani Fonrouge, Derecho Financiero, pág. 107'.

(131) Ibidem. Pág. 134. 'Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1969, Sala Auxiliar, Págs. 24-26'.

por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria (132).

Aún cuando ninguno de los conceptos enunciados comprende en forma absoluta los elementos del gasto público, nos inclinamos por este último, en el cual se contiene el tipo de erogaciones que comprende, por cuales conceptos y las Entidades que las realizan (de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal). Nosotros agregaríamos que son todas aquellas erogaciones efectuadas en ejercicio de las funciones que el Estado tiene conferidas, o bien, que están destinadas a satisfacer las necesidades de tales funciones, que inciden en sus fi--

(132) Artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

nanzas y que además estén previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto sin perjuicio de que estén encaminados a un fin específico, ya que debemos tener presente que existen gastos de esta naturaleza (como los de seguridad social) y no por ello pierden su carácter de públicos.

b).- Su naturaleza jurídica.- El gasto público se basa fundamentalmente en los lineamientos y planes de desarrollo económico y social, y en los programas que señalan los objetivos y metas a alcanzar, fundándose primordialmente en los costos. Este gasto para que sea considerado como tal, debe revestir ciertas características:

1.- Que la erogación se efectúe a través de los organismos que conforman la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

2.- Que dicho gasto se destine a la satisfacción de las funciones de tales organismos.

3.- Que la erogación esté prevista en el presupuesto de egresos,

4.- Y, finalmente, que la erogación se haga con cargo a la partida destinada y al renglón respectivo (133).

Ahora bien, los gastos públicos deben de estar clasificados en el presupuesto, a efecto de que su elaboración, ejecución y contabilización sea óptima, utilizándose en los presupuestos varias clasificaciones, entre las que tenemos las siguientes:

a).- Administrativa, por ramos y por instituciones. (ramo - capítulos - conceptos - partidas).

b).- Según el objeto del gasto.

c).- Económica.

d).- Por funciones.

e).- Sectorial.

f).- De los gastos por programas o actividades.

g).- Por el lugar en que se realizan.

(133) Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Págs. 147-149.

h).- Según la proporcionalidad (134).

Buchanan, considera que la clasificación por el objeto tiende a facilitar el control de los gastos de las distintas unidades burocráticas (135); en tanto que la clasificación funcional únicamente es útil para dar una visión amplia de los gastos federales y que, por lo mismo, no cumple o logra ningún otro propósito (136). Pero además se refiere al Presupuesto "como cuenta combinada", el cual contiene las dos fases de la cuenta fiscal; es decir, incluye los ingresos estimados y los gastos respectivos (137).

La técnica del presupuesto por programas y actividades, se aplicó originalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y en algunos países de Europa (Suecia y Francia), de Africa (República Arabe Unida y Ghana) y de América Latina (Ecuador, Venezuela y Colombia). En México, se implantó por vez primera en 1975, en la Secretaría de Obras Públicas(138). Así se expidió la Ley de Presupuesto, Contabili-

(134) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 135.
(135) Buchanan M., James. Op. Cit. Pág. 242.
(136) Ibidem. Pág. 240.
(137) Ibidem. Pág. 243.
(138) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 87.

dad y Gasto Público Federal, que representa y conlleva en sí la técnica del presupuesto por programas en nuestro país.

2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

a).- Facultad de la Federación en el manejo, disposición y distribución del Gasto Público.- El gasto público federal, se basa en los presupuestos que se formulan cada año de calendario por cada unidad del Gobierno Federal, los cuales se canalizan a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia a la que corresponde hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, elaborando el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.

Estos proyectos deberán ser presentados al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que sean enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan, a efecto de su examen, discusión y aprobación, en los términos del artículo 74, frac-

ción IV, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, puede asignar los recursos que sean obtenidos en exceso a los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que estime convenientes y también podrá autorizar los traspasos de partida cuando proceda. De todos los movimientos que se efectúen, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público federal debe ajustarse, en una palabra, a los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales, excepción hecha, claro está, de que se trate de partidas señaladas como de ampliación automática en los presupuestos.

Cabe agregar, que el Ejecutivo Federal determina la forma en que deberán invertirse los subsidios que se otorguen a los Estados, municipios, instituciones, etc., quienes deberán proporcionar a la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, la información necesaria respecto a la aplicación de los mismos; y la Tesorería de la Federación,

por sí o a través de sus diversas oficinas, será la encargada de efectuar los cobros y pagos correspondientes.

Como se puede observar, las facultades de la Federación respecto del gasto público son ilimitadas, tomando en consideración que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, puede autorizar erogaciones adicionales hasta por el importe de ingresos excedentes, con las siguientes limitaciones:

1.- Las aportaciones y abonos retenidos a los trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, los cuales serán aplicados a los programas prioritarios aprobados por el Ejecutivo, dentro de los sectores de atención especial señalados.

2.- Los ingresos ordinarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se aplicarán por las propias entidades para el desarrollo de sus programas prioritarios, previa autorización del Presidente de la República.

3.- Los ingresos extraordinarios que obtenga el Gobierno Federal por concepto de empréstitos y financiamientos diversos, se destinarán a los programas específicos para los que hubieren sido contratados.

Desde luego, la Cámara de Diputados, al presentársele la Cuenta de la Hacienda Pública del ejercicio de que se trate, dará cuenta de todas y cada una de las erogaciones efectuadas y analizará la correcta aplicación de los excedentes.

Las cantidades recaudadas no podrán destinarse a fines específicos, excepto en aquellos casos en que así lo determinen las leyes; pero únicamente procederá hasta por el monto, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se requiera para atender las necesidades y servicios a los que estén destinados.

Asimismo, el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, puede aplicar al financiamiento de gastos prioritarios del Gobierno Federal, los remanentes que tengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria entre sus ingresos y gastos netos, que se consignan como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos.

También se establece la obligación de comunicar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales y las participaciones que sobre impuestos y productos federales corres

pondan a las Entidades Federativas, al Distrito Federal o a los Municipios, a fin de que realice la afectación presupuestal correspondiente (a esta Dependencia le corresponde en tratándose de gasto no sectorizable, como lo es, entre otros, lo referente a participaciones y subsidios a las Entidades Federativas).

b).- Competencia de los Estados, Municipios y Distrito Federal, respecto del Gasto Público.- De acuerdo con el Lic. Gómez Granillo, el aumento de nuestro gasto público -federal, estatal y municipal-, refleja el fortalecimiento de la economía del sector público, "aunque a veces este aumento se deba, entre otras cosas, a una crisis económica" (139). Pero también, nos señala este ilustre economista, que esto se debe a que se han incrementado los gastos, tanto de tipo colectivo, como los derivados de la participación directa del Estado en la producción y regulación de la vida económica, citando como ejemplos: petróleo, gas, siderurgia, electricidad, etc. (140).

Ahora bien, es preciso tener en mente que para lograr una mejor y más adecuada distribución de los ingresos entre las diferentes entidades de la Federación, es necesario descentralizar también el gasto

(139) Gómez Granillo, Moisés. Teoría Económica. Editorial Esfinge, S.A. México, 1981. Pág. 206.
(140) Ibidem. Pág. 208.

público, ya que no sólo se deben asignar recursos, sino además buscar el logro de los objetivos y metas en un principio planteados, tratando de llevar a cabo con disciplina, objetividad y respeto las tareas acordadas; precisamente, el presupuesto de egresos constituye la expresión cuantitativa de las metas y programas de acción que éste pretende alcanzar en orden a la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Existe la necesidad de que el presupuesto se canalice hacia la producción de bienes y servicios socialmente necesarios; que se obtenga un aprovechamiento pleno de los recursos humanos, materiales y financieros, efectuando las aplicaciones procedentes a los servicios prioritarios y manteniendo al nivel adecuado el consumo de dichos bienes y servicios.

Las Constituciones locales contienen en su texto, las disposiciones referentes al manejo y disposición del gasto público. Así, tenemos que la Legislatura estatal es el órgano facultado para estudiar, discutir y votar los presupuestos de ingresos del Estado y de los Municipios, señalándose incluso, en algunas ocasiones, que el de ingresos sea presentado por el Ejecutivo y el de egresos por los Ayuntamientos. La Legislatura no sólo tiene facultades para examinar si las cantidades están gastadas de acuerdo a las partidas del presupuesto, sino que

además extiende su análisis a la verificación de la exactitud y justificación de los gastos efectuados y de las responsabilidades a que, en su caso, hubiere lugar.

Por tanto, se puede concluír, que las Entidades Federativas tienen plenas y absolutas facultades para manejar y disponer del gasto público e incluso decretar las contribuciones con que hayan de ser cubiertos; claro está, dentro del ámbito de su competencia (141).

Respecto a los Municipios, es preciso tener presente que únicamente tienen atribuciones en aquellas actividades en las que no detentan facultades ni la Federación ni la Entidad Federativa, por virtud de la Constitución Federal y local, respectivamente; por lo que, en principio, podemos advertir las pobres facultades que en todos los aspectos tienen los Municipios.

En el área de las finanzas municipales, nos encontramos que aún cuando en la Constitución Federal (artículo 115) y en la mayoría de las Constituciones locales se reitera el dogma jurídico de que

(141) Artículos 51 y 68, fracción II inciso N), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y artículos 53, 68, fracción XIV y 87, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

"los Municipios administrarán libremente su Hacienda"; esto no pasa de ser una utopía, ya que, año con año, éstos remiten a la Legislatura Estatal, para su revisión y aprobación, las cuentas del anterior y los presupuestos para el siguiente (142). Así, podemos concluir que los Municipios carecen de toda facultad para disponer del gasto público, en razón de que su determinación corresponde a la Legislatura local, por lo cual reiteramos una vez más el hecho de que la actividad del Fisco Municipal se reduce a cuestiones meramente administrativas, como recaudación, más no imposición y menos aún disposición de sus recursos.

Se concluye de lo anterior, que el Municipio únicamente actúa dentro del ínfimo ámbito de competencia residual que detenta, careciendo por tanto de la libertad necesaria para disponer de sus recursos, lo que inevitablemente repercute en perjuicio de una feliz culminaciónde los planes y programas de trabajo, si es que los tiene, ya que éstos estarán supeditados a la aprobación de la Legislatura Estatal correspondiente, al preverse su ejecución en el Presupuesto de Egresos respectivo.

Peor aún, esta falta de disponibilidad de sus recursos, llega al extremo de que ni siquiera se lleve a cabo una adecuada planeación en—

(142) Artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y artículos 68, fracción XXXIX y 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

la disponibilidad de los recursos adicionales provenientes de las participaciones, esto, desde luego, en virtud de que no están plasmados debidamente dentro de los Presupuestos de Ingresos y Egresos (143).

Por su parte, el Departamento del Distrito Federal, sede de los poderes federales, ejerce sus atribuciones respecto del gasto público a través de la Cámara de Diputados, la cual funciona como Legislatura local; a ésta le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta Pública del año anterior (144). Obviamente, cuenta con plenas y absolutas facultades para manejar y disponer del gasto público en el ámbito de su competencia.

c).- Participación a los Estados y Municipios del Presupuesto de Egresos de la Federación.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1981 (artículos 18 y 19), la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981 (artículos 15, 18, 19, 20 y 21), la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones legislativas, conceden a los Estados, al Distrito Federal y en algunos casos a los Municipios, participaciones en ingresos federales.

(143) Arriaga Mayés, Eugenio. Op. Cit.

(144) Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, hay una descentralización de fondos federales administrados por las Entidades Federativas, lo cual se ha experimentado y proyectado sobre todo respecto a los fondos de inversión, pues se ha podido apreciar que el control regional de determinadas obras y servicios públicos puede ser realizado en una forma más eficiente por las autoridades estatales y municipales, debido a sus conocimientos del medio, que les permite reducir el costo de las obras administradas (145).

Ahora bien, a reserva de efectuar un análisis acucioso del sistema Nacional de Coordinación Fiscal en nuestro país, en el siguiente cuadro se puede apreciar la importancia de las participaciones que perciben los Estados y Municipios, en relación a lo que señala el Presupuesto de Egresos de la Federación durante los ejercicios fiscales de 1979, 1980 y 1981.

---

(145) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 174. ' El Estado de Nuevo León ha sido uno de los escogidos para experimentar este instrumento del gasto'.

PARTICIPACIONES QUE PERCIBEN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN RELACION CON EL PRESUPUESTO FEDERAL

AÑO	PRESUPUESTO (Billones de Pesos)		CONCEPTOS (Miles de Millones de Pesos)					POR CIENTO EN RELACION CON	
	Federación	Gobierno Federal	Ingresos Federales y subsidios	PIDER	CUC	COPLAMAR	SUMA	Federación	Gobierno Federal
1979	1.12	0.57	44.8	7.2	7.1	--	50.1	5.3	10.4
1980	1.66	0.84	80.0	10.0	10.0	1.7	101.7	6.1	12.1
1981	2.33	1.44	125.0	13.6	14.8	24.9	178.3	7.6	12.4
SUMA	5.10	2.05	249.8	30.8	31.9	26.6	330.1	6.6	11.9

NOTA:

PIDER: Programa Integral de Desarrollo Rural
CUC: Convenios Unicos de Coordinación
COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Este cuadro demuestra el incremento experimentado en las participaciones a los Estados y Municipios, sobre todo a partir de 1980, — por virtud de la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual culminó con la adhesión de todos los Estados de la República al mismo (en las postrimerías de 1979). Además, la medida anima - el propósito de fortalecer los programas y acciones que en forma coordinada llevan a cabo los gobiernos federal, estatal y organismos públicos, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de las Entidades. Para ello se han establecido e implementado el CUC, PIDER y COPLAMAR.

d).- Participación a los Municipios respecto del Presupuesto de Egresos Estatal.- En cuanto a la participación que deben percibir los municipios del presupuesto estatal, corresponde a las legislaturas locales establecer y señalar los recursos con que ellos contarán para formar sus haciendas públicas. Al efecto, se establecen impuestos que corresponden a los municipios, se fijan cuotas adicionales al propio sistema estatal o, bien, se cause de una participación sobre éste (146). Aún cuando

(146) Chapoy Bonifaz, Dolores B. La Justicia. Revista Mensual. Tomo XXXVI. No. 603. Julio 1980. Pág. 48.

en algunas ocasiones la Constitución General de la República establece la participación de los municipios en el rendimiento de impuestos federales, se reserva a las Legislaturas estatales, la fijación del porcentaje que corresponda; v. gr. en la fracción XXIX in fine, del artículo 73, en donde se estipula que tal atribución será por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal consigna en el capítulo correspondiente, que los municipios participarán de los Fondos que crea esta ley, en por lo menos el 20% de las cantidades que perciba el Estado de que se trate, pero se deja que sea la Legislatura local la que establezca su distribución, lo que es acorde con el espíritu de la Constitución Federal.

La única excepción a esta regla es en tratándose de impuestos adicionales, cuyas participaciones son pagadas directamente por la Federación a los municipios. Sobre esto abundaremos en el capítulo posterior; baste por ahora, dejar asentado que en los presupuestos de egresos estatales invariablemente se asigna una partida a los Municipios por concepto de participaciones en ingresos estatales.

8.- ANALISIS DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS.

a).- Casos concretos de Estados:

a.1).- Colima.- Los presupuestos de egresos por analizar son los correspondientes a los ejercicios fiscales de 1979, 1980 y 1981. Al hacer un estudio comparativo en estos años, nos daremos, por lo menos, una idea de los avances y repercuciones económicas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instrumento que se ha implementado fundamentalmente para fortalecer el federalismo y alcanzar un desarrollo regional uniforme.

En 1979, el Estado de Colima tuvo un presupuesto de - - - - - - $308.229,009.00 y entregó por concepto de participaciones a los municipios la cantidad de $30.000,000.00, a razón de $2.500,000.00 mensuales. En 1980 su presupuesto fue de $498.285,728.00 y otorgó - - - - - - $43.530,347.00 por participaciones a los municipios. En este ejercicio les concedieron los siguientes porcentajes de los impuestos recaudados en su jurisdicción:

MUNICIPIO	Predial Urbano	Tenencia y Uso de automóviles	Compraventa de Bebidas Alcohólicas	Causantes Menores
Colima	25	15	20	25
Manzanillo	25	15	15	12
Tecomán	25	15	15	12
Armería	25	9	8	10
Cuauhtémoc	25	9	8	8
Coquimatlán	25	9	8	8
Comala	25	9	8	8
Villa de Alvarez	25	9	8	8
Minatitlán	25	5	5	4.5
Ixtlahuacan	25	5	5	4.5
T o t a l :		100	100	100

Del cuadro anterior, se pueden observar los porcentajes que les fueron entregados a los Municipios por concepto de impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, compraventa de bebidas alcohólicas y causantes menores (gravámenes federales), lo que hace suponer

dado que no se indica, que suman el total de las participaciones que por estos rubros le entregó la Federación al Estado de Colima; de donde se observa que en el Presupuesto analizado, no se precisan las cantidades que por cada uno de estos gravámenes entregó la Federación al Estado, ni la suma que éste a su vez entregó a los Municipios, limitándose a señalar únicamente los porcentajes de lo recaudado en su jurisdicción, cuyo monto es desconocido.

Por otra parte, también se desconocen los criterios y elementos en base a los cuales se determinaron los porcentajes en que debían entregarse las participaciones correspondientes, aunque es indiscutible que debieron de tomarse en consideración, entre otros, la extensión geográfica, el número de habitantes, su infraestructura, capacidad y desarrollo económico, etc.

En cuanto al impuesto predial urbano (gravámen local) resulta oportuno comentar que en la columna respectiva, se asienta que se concede el 25% de participación a los Municipios del total recaudado en cada uno de ellos, pero en ningún momento se precisa la suma a la que ascienda dicho porcentaje, ni respecto a que cantidad es.

Como se puede apreciar, la información que proporcionan los

presupuestos de egresos es bastante precaria y con una enorme falta de técnica jurídica, ya que no distinguen las participaciones que se perciben o entregan por impuestos federales y locales, sino engloban ambos, provocando con ello un verdadero caos.

Tratándose de los impuestos derivados de la agricultura y ganadería, en este mismo ejercicio se establece, que les corresponde a los municipios a cuyo territorio pertenezcan los predios en que fueron cosechados o a aquellos de donde el ganado proceda, de la siguiente forma:

Agricultura	10 %
Gandería	por cabeza
- Vacuno	$5.00

El pago de las participaciones se puede suspender provisional o definitivamente, en caso de que alguno de los municipios que tenga derecho a percibirlas, establezca gravámenes o exacciones que invadan la competencia de la autoridad estatal, situación que una vez más confirma las limitaciones a que se encuentran sometidos los municipios. Además, se faculta a la Tesorería General del Estado, a que entregue ciertas cantidades a los municipios en calidad de anticipos y a cuenta de sus participaciones, ello con el objeto de que pueda llevar a cabo el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones inherentes al gobierno municipal.

En 1981 el presupuesto de egresos del Estado ascendió a la suma de $1,043.124,000.00 y las participaciones a entregar a ---------- $180,000,000.00. En este caso, además de aludir a la suspensión del pago de las participaciones y a la posibilidad de entregar anticipos a cuenta de este concepto, se determinó que los municipios percibirían sus participaciones de impuestos federales de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y el 25% de la recaudación del impuesto predial cobrado en su jurisdicción. Esta partida (participaciones), se encuentra considerada como de ampliación automática.

Veamos la relación entre egresos y participaciones en el Estado.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE COLIMA

(millones de pesos)

AÑO	Presupuesto	Indice	Participación a Municipios	Indice
1979	308.2	100.0%	30.0	100.0%
1980	498.3	161.7%	43.5	145.1%
1981	1'043.1	338.4%	180.0	600.0%

El cuadro anterior hace observar que de 1979 a 1981, el presupuesto de egresos del Estado ha crecido en un 238.4%, en tanto que las cantidades entregadas a los municipios se han incrementado en un 500%, síntoma notorio de que los ingresos del Estado se están distribuyendo mejor entre los municipios. Pero, nos preguntamos, ¿por qué esta diferencia tan grande entre el crecimiento del presupuesto en relacion con el incremento de las participaciones? Es cierto que al distribuirse mejor el gasto entre los municipios, se puede inferir que se les está permitiendo que ellos autónomamente resuelvan sus necesidades, sin tener que recurrir al Estado; pero de todas maneras, consideramos que no es causa suficiente para que esta disparidad sea tan enorme.

Pero sólo plasmamos estas inquietudes e ideas, dado que se carece de la información necesaria y precisa respecto a este punto, ya que no conocemos las cantidades que la Federación entregó al Estado de Colima por concepto de participaciones, y lo que éste a su vez otorgó a cada uno de sus municipios.

a.2).- Tabasco.- En el presupuesto de egresos de este Estado para el ejercicio fiscal de 1979, bajo el rubro de "Transferencias", se establecieron las siguientes participaciones de ingresos:

1.- 85% sobre la propiedad urbana $ 20.632,104.00

2.- 85% sobre la propiedad rústica $ 10.884,067.00

3.- 25% sobre ingresos mercantiles $ 27.818,991.00

4.- 25% sobre impuestos federales derivados del petróleo $ 1.297,402.00

5.- 25% del impuesto sobre la renta a causantes menores $ 1.600,000.00

6.- 20% sobre envasamiento de bebidas alcohólicas $ 1.600,000.00

7.- 33.3% sobre tenencia o uso de automóviles $ 1.895,637.00

8.- 33.3% sobre emplacamientos $ 4.000,000.00

9.- Otras participaciones $ 80,000,000.00

T o t a l: $ 158.728,201.00

Aquí también observamos la deficiente e inadecuada unificación de impuestos federales (ingresos mercantiles, derivados del petróleo, tenencia o uso de automóviles, etc.) e impuestos locales (sobre la propiedad rústica y urbana, emplacamientos, etc.); y lo más grave, que el rubro "otras participaciones" representa el 50.4% del total de las participaciones entregadas a los Municipios, o sea más de la mitad. Pero ¿ cuáles son esas otras participaciones ? Este desconocimiento, indiscutiblemente representa un grave y serio problema, ya que impide no sólo conocer los conceptos que se incluyen en este rubro sino el destino a que van encaminados, en este caso, esos ochenta millones; por lo que no podrían los Municipios, en un momento dado, exigir la entrega de un concepto que no está plenamente identificado.

Tampoco se indica qué cantidad y porcentaje se entrega a cada uno de los Municipios por concepto de participaciones (tanto en impuestos federales como locales), ni mucho menos, bajo qué condiciones.

Los subsidios son las asignaciones que se destinan a conceder ayudas para la atención de los servicios a los municipios, cuando con sus recursos propios no pueden cubrirlos, y en 1979 se concedieron por la cantidad de $5.100,000.00. Cabe señalar, que para el otorgamiento de estos subsidios se requiere acuerdo expreso del Gobernador del Estado, salvo que los mismos se encuentren regulados en disposiciones de carácter general.

Las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones de ingresos estatales que recauden las oficinas exactoras, deben entregarse a los municipios. En este ejercicio el Estado entregó por este concepto la cantidad de $158.728,201.00.

En 1980, el presupuesto de egresos del Estado fue de $3,500,000,000.00, de los cuales $600.000,000.00 se asignaron a los municipios por concepto de participaciones. También se encuentra bajo el -

rubro de transferencias al 85% sobre la propiedad urbana, que en este -- año ascendió a $ 50.000,000.00.

El total de estas cantidades y las participaciones a municipios - es de $650.168,000.00. Los subsidios a los mismos fueron de --------- $5.100,000.00

Por lo que se refiere a 1981, el total del presupuesto ascendió a $7,800.000,000.00 y las transferencias por participaciones de ingresos - se integran de la siguiente manera:

Participación a municipios	$	1'560.000,000.00
100% sobre la propiedad urbana	$	50.000,000.00
T o t a l :	$	1'610,000,000.00

Esta última cantidad contiene participaciones y subsidios a los - municipios.

Lo escueto de los datos anteriores, nos impide conocer y precisar a que municipios se les entregaron las participaciones, su monto, - bajo que reglas se efectúa su cuantificación y por cuales conceptos; incu

rriéndose nuevamente, en la misma falta de técnica jurídica y presupuestaria que hasta ahora caracteriza los presupuestos de egresos analizados, aunque ya se habla de cantidades y no porcentajes de una cifra desconocida.

En este Estado, también se considera a la partida correspondiente a las participaciones de los municipios como de ampliación automática.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE TABASCO
(millones de pesos)

AÑO	Presupuesto	Indice	Participación a Municipios	Indice
1979	2,500	100%	158.7	100.0%
1980	3,500	140%	650.2	409.7%
1981	7,800	312%	1,610.2	1,014.0%

Según este cuadro, en el Estado de Tabasco son aún más notorias las diferencias entre el crecimiento del presupuesto y el incremento en las participaciones, ya que mientras el presupuesto de 1979 a 1981 aumenta en un 212%, las participaciones a los municipios crecen en un 914%, incremento estratosférico, que no es congruente con el sistema --

presupuestal del Estado, Se desconocen las cantidades que la Federación entregó a este Estado por concepto de participaciones, y las que éste a su vez entregó a cada municipio por el mismo rubro.

a.3).- Veracruz.- Por lo que se refiere a este Estado, su presupuesto de egresos para el año de 1979 fue por la cantidad de $5,736.9 millones, el cual se basa en la clasificación "por el objeto del gasto"; hace también una clasificación económica.

En los Sectores de Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos, se incluye la aportación del Estado en el Convenio Unico de Coordinación en las obras a desarrollar por estos sectores en ese año, lo mismo que en el Sector de Política Económica, en donde se señala que la asignación presupuestal a ejercer en ese año por la Tesorería General del Estado, está orientada a la reestructuración del sistema hacendario para cumplir con la reforma fiscal de la Federación, al incorporarse el Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Coordinación Fiscal, vigentes ambas a partir de 1980, lo que implicó aspectos de carácter administrativo, campañas de divulgación a los contribuyentes del Estado para el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En este año se calculó obtener por concepto de impuestos federa

les coordinados (impuesto sobre ingresos mercantiles, impuesto sobre la renta e impuesto sobre tenencia o uso de automóviles) ---------- $706.200,000.00 y por servicios coordinados de salubridad y asistencia $32.020,329.00

Participaciones en Impuestos Federales:

CONCEPTO	CANTIDAD (millones de pesos)
1.- Producción e introducción de energía eléctrica.	$ 4.8
2.- Consumo de gasolina.	$ 30.7
3.- Cerillos y fósforos.	$ .1
4.- Agua miel y productos de su fermentación.	$ .1
5.- Producción y consumo de cerveza.	$ 277.5
6.- Explotación forestal.	$ .5
7.- Azufre y minerales no metálicos.	$ 15.5

CONCEPTO	CANTIDAD (millones de pesos)
8.- Sal.	$ .1
9.- Petróleo y sus derivados.	$ 439.4
10.- Gas licuado.	$ .7
11.- Explotación pesquera.	$ 2.5
12.- Caza .	$ .001
13.- Servicios telefónicos.	$ 16.1
14.- Tabacos labrados.	$ 60.4
15.- Llantas y cámaras de hule .	$ 4.5
16.- Producción y consumo de cemento .	$ 11.0
17.- Comisionistas sin establecimiento fijo .	$ 11.7
18.- Venta de automóviles, ensamblados en el país.	$ 36.5

CONCEPTO	CANTIDAD (millones de pesos)
19.- Aceite, grasas y lubricantes.	$ .8
20.- Artículos electrónicos.	$ 9.1
21.- Alfombras y tapetes.	$ .009
22.- Envasamiento de bebidas alcohólicas.	$ 70.0
23.- Venta de gasolina.	$ 67.5
24.- Aguas envasadas.	$ 37.4
T o t a l:	$ 1,097.2
Convenio Educación para todos	$ 91.0
Aportaciones Complementarias del Gobierno Federal	$ 1,540.0

En este presupuesto no se menciona o precisa la cantidad que se calcula entregar a los municipios; sin embargo, tomando en cuenta la clasificación por el objeto del gasto, el siguiente cuadro nos da una idea de

su distribución (transferencias):

CONCEPTO		CANTIDAD (millones de pesos)
Educacionales	$	526.7
Médico-asistenciales	$	196.0
de seguridad social	$	325.6
diversas	$	111.9
Total:	$	1,160.2

Para el ejercicio fiscal de 1980, el presupuesto de egresos ascendió a la suma de $ 10,114.4 millones. Con motivo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Coordinación Fiscal, la nueva Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento y la Ley de Deuda Pública, cambia la concepción del presupuesto, ya que se agregan los rubros relativos a los fondos destinados a fines específicos manejados por el Gobierno del Estado, los fondos que recauda la Tesorería General del Estado por concepto de participaciones municipales y los presupuestos de las instituciones que por su naturaleza se consideran en forma independiente. Además de que se aprovechan los mecanismos de coordinación fiscal estable-

cidos entre la Federación, el Estado y los municipios y la aplicación del nuevo sistema de pago de las participaciones federales, para estatalizar la inversión educativa municipal.

Las asignaciones de los Sectores de Comunicaciones y Transportes, Educación, Asentamientos Humanos, Política Económica y Salud y Seguridad Social, se incluyen las aportaciones del Estado al Convenio Unico de Coordinación en las obras a desarrollar por estos sectores. Ofrecemos el siguiente resumen para aclarar la idea:

CONCEPTO	CANTIDAD (millones de pesos)
1.- Participación en impuestos federales.	$ 3,976.0
2.- Convenio educación para todos	$ 275.5
3.- Subsidio del gobierno federal	$ 1,750.0
4.- Fondos federales	$ 994.0
5.- Aportación federal al Convenio Unico de Coordinación.	$ 447.6
Total:	$ 7,443.1

La cantidad presupuestada para otorgar participaciones a los municipios en este año, es de $ 994 millones.

Por lo que hace a 1981, el presupuesto de egresos es de $20,117.9 millones. El decreto respectivo consigna que para fortalecer las acciones del Gobierno Federal, por vez primera se incluyen recursos manejados por la Federación hasta 1980, y como apoyo a Veracruz se transfieren a la administración de este Estado a partir de 1981; se trata de los recursos PIDER, COPLAMAR y la restitución de impuestos por importación y exportación contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación, generados a través de los Puertos de Tuxpan, Veracruz y Coatzacoalcos.

Ahora bien, en el sector de infraestructura básica se contempla la participación de los recursos del Estado en este tipo de obras, según el Convenio Unico de Coordinación por $311.000,000.00 (para 1980); esta cantidad ha de gastarse en contratación de personal calificado en la materia, así como en la realización de negociaciones tanto con la banca pública como con la privada, para efecto de recibir apoyo crediticio que permita implementar proyectos de inversión recuparable, sobre todo en obras de agua potable y alcantarillado, que beneficien a los municipios catalogados como prioritarios. En el Sector Económico Financiero,

entre otras cosas, se comprende la aplicación de la aportación federal y sus participaciones a favor de los municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. El resumen de estos recursos es como sigue:

CONCEPTO		CANTIDAD (millones de pesos)
1.- A los servicios coordinados de salubridad y asistencia	$	24.2
2.- Participaciones en impuestos federales a favor del Estado y Municipios	$	9,400.0
3.- Convenio educación para todos	$	640.2
4.- Subsidio del Gobierno Federal	$	2,215.7
5.- Convenio Unico de Coordinación	$	1,301.0
6.- Mejoramiento de zonas conurbadas	$	2,137.7
7.- Obras Coplamar	$	900.0

8.- Obras Pider $ 550.0

Participaciones a municipios 1,800.0

Total: $ 18,968.8

En el año de 1979, no se presupuestó la cantidad a entregar a los municipios; sólo se señaló la suma que se calculaba obtener por participaciones en impuestos federales, que fue de $1,097.155,000.00. Aprovechando que de éste último concepto sí se tienen los datos para 1980 y 1981, a continuación se desglosan en el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE VERACRUZ
(millones de pesos)

AÑO	Presupuesto	Indice	Participación a Municipios	Indice	Participación en Impuestos Federales	Indice	% Participación a Municipio en relación al Presupuesto	% Participación en Impuestos Federales en relación al Presupuesto
1980	10 114.4	100.0	904.0	100.0	3 976.0	100.0	9.8	39.3
1981	20 117.9	198.9	1 890.0	100.1	8 400.0	230.4	9.3	40.7

Según este cuadro, podemos apreciar que el Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz en 1981 tuvo un incremento del 98.9% en relación con el de 1980, que las participaciones concedidas a los municipios en 1981 aumentaron en un 89.1% respecto a las del año anterior, que la participación en impuestos federales aumentó 136.4% de un año a otro, que las participaciones otorgadas a los municipios en 1980 representaron casi el 10% en relación con el presupuesto y el 9.3% en 1981, y que las participaciones en impuestos federales fueron del 39.3% en 1980 y de 46.7% en 1981. En suma, la participación a municipios disminuyó y la participación en impuestos federales aumentó.

Con el breve análisis realizado a los Presupuestos de Egresos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz, se puede observar que existen grandes diferencias en cuanto al sistema de elaboración de los mismos, lo que evidentemente se traduce en dificultades para obtener toda la información necesaria y apreciar y precisar los resultados que se han obtenido en un ejercicio fiscal.

Ante esta situación, cómo saber en que se emplean los recursos y en qué medida se han resuelto los problemas que necesariamente surgen en un Estado, o bien, qué evolución o desarrollo han tenido, en qué aspectos y por qué.

b).- Casos concretos de Municipios:

b.1).- Armería, Col.- En este municipio, los ingresos se destinan para satisfacer gastos de los siguientes Ramos:

1.- Administración General del Ayuntamiento.

2.- Secretaría del Ayuntamiento.

3.- Registro Civil.

4.- Gastos generales.

5.- Juntas municipales.

6.- Tesorería municipal.

7.- Rastro Municipal.

8.- Servicios municipales de agua potable y saneamiento.

9.- Obras y servicios públicos e inversión en obras públicas.

10.- Limpieza.

11.- Trabajo y bienestar social.

12.- Inversión y protección social, deportiva, cívica y cultural.

13.- Salubridad y Asistencia.

14.- Seguridad pública.

15.- Adquisiciones y gastos generales.

Dentro de la erogación municipal, además, se prevé lo concerniente a la deuda pública de años anteriores y a la previsión de aumento de salarios. El presupuesto de egresos del Municipio de Armería, se incrementó un 42% en 1980 y 67% en 1981. Los renglones de gasto nos dan una idea de la forma en que se maneja el gasto público y los servicios en que se emplea.

b.2).- Colima, Col.- En este municipio, el gasto público se desglosa de la siguiente manera:

I. Fomento Económico

1.- Administración de obras públicas.

2.- Construcción.

3.- Administración de los servicios municipales de —

agua potable y alcantarillado (conservación y mantenimiento).

II. Inversión y protección social

1.- Comisión de acción social y cultural.

2.- Salubridad y asistencia.

3.- Subsidios a instituciones de servicio social y beneficencia.

4.- Servicios públicos. Inspección.

5.- Limpieza pública y conservación de pavimentos.

6.- Alumbrado público.

7.- Conservación de jardines.

8.- Panteón municipal.

III. Administración general

1.- Ayuntamiento.

2.- Presidencia municipal.

3.- Oficialía Mayor.

4.- Prensa y difusión.

5.- Gastos generales.

6.- Delegación Municipal. Registro Nacional de Electores.

7.- Juntas Municipales.

8.- Oficialía del Registro Civil.

9.- Policía preventiva.

10.- Administración Fiscal (Tesorería Municipal, Recaudación y Control Fiscal).

11.- Mercados y pisos.

12.- Rastro Municipal.

13.- Central de Autobuses.

IV. Gastos generales de administración

1.- Gastos de previsión y seguridad social.

2.- Deuda Pública.

b.3).- Manzanillo, Col.- Por lo que hace a este Municipio, el gasto público está destinado a :

I. Presidencia Municipal.

1.- Servicios personales.

2.- Compra de bienes para administración.

3.- Servicios generales.

4.- Adquisición de bienes para fomento y conservación.

II. Secretaría de Gobierno Municipal

1.- Servicios personales.

2.- Compra de bienes por administración.

3.- Servicios generales.

4.- Transferencias.

5.- Inversiones financieras.

6.- Juntas Municipales y comisariados.

7.- Reclusorio Municipal.

8.- Registro Nacional de Electores.

9.- Registro Civil.

10.- Fundo legal.

11.- Junta de reclutamiento.

III. Dirección de Administración Municipal

1.- Dirección de finanzas municipales.

2.- Dirección de obras públicas y servicios municipales.

3.- Central de autobuses.

4.- Unidad deportiva.

5.- Panteón municipal.

6.- Rastro municipal.

7.- Mercados.

8.- Limpieza.

9.- Alumbrado público.

10.- Mantenimiento de jardines.

11.- Dirección de seguridad pública.

12.- Dirección de servicios médicos municipales.

13.- Dirección de acción cívica, cultural y deportes.

14.- Consejo de colaboración municipal.

IV. Gastos generales para administración

V. Gastos de orden social

VI. Cancelaciones de pasivo (incluye Deuda Pública).

4.- BALANCE DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ANALIZADOS

Del breve estudio efectuado, se puede apreciar que los presupuestos de egresos estatales y municipales adolecen de una falta absoluta de técnica jurídica, y desde luego, presupuestaria; así como de una carencia de uniformidad entre los mismos, que incluso llega al extremo de que en un mismo Estado o Municipio varían los sistemas de su elaboración -

de un año a otro (sin tomar en cuenta el cambio de sus gobernantes).

En efecto, en los presupuestos de egresos estatales se contiene una muy deficiente información, que se acentúa más en el rubro de Participaciones. En este aspecto, se observa claramente que no se precisa su origen, que se engloban tanto participaciones federales como locales sin distinción alguna, no se señalan las cantidades que por cada uno de los gravámenes le entrega la Federación al Estado, ni tampoco lo que éste a su vez entregó a los Municipios, y en ocasiones, sólo se realiza una simple alusión de los porcentajes entregados a los Municipios, pero sin que se precise respecto a qué cantidad, lo que impide cuantificar, en un momento dado, su monto.

Es tal esta falta de información, que no obstante que se ha hecho patente a lo largo de este capítulo, resulta oportuno señalar que no sólo afecta a personas, que como nosotros, tratamos de analizar y valorar académicamente una situación, sino que hasta las mismas autoridades municipales desconocen los montos que por concepto de participaciones reciben los gobiernos estatales y los que de éstos corresponden a los munici

pios (147), sin que sea óbice el hecho de que se pueden consultar los Decretos emitidos por las Legislaturas locales en donde se establecen los sistemas de distribuciones (148), puesto que es muy diferente desconocer los montos, a desconocer los sistemas de distribución, ya que si no se conoce el primero de ellos, el segundo sale sobrando.

También se omiten los criterios y elementos en base a los cuales se determinaron las cantidades que corresponde a los municipios y las condiciones y circunstancias de su entrega. Además de que en algunos Estados (v. gr. Tabasco), se tiene la nada saludable costumbre de incluir dentro de la partida correspondiente a las Participaciones, el renglón "otras participaciones", cuya asignación, al menos en los casos analizados, representa más de la mitad del monto total de dicha partida, cantidad

(147) Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Semestre Municipal: Primer semestre de 1981. Año 1, Vol. 1, Núm. 1 Pág. 20. Así lo manifestaron los Presidentes Municipales de: Mexicali, B.C.; Celaya, Gto.; Cozumel, Q.R.; Saltillo, Coah.; Lázaro Cárdenas, Mich.; Guadalupe, N.L.; Amacuzac, Mor.; Dgo. Dgo.; Campeche e Isla del Carmen, Camp.; Villahermosa, Tab.; Coatzacoalcos, Ver.; y Guadalajara, Jal., en la Reunión de Evaluación de Oaxtepec el 19 de enero de 1981, ante el Lic. Ricardo H. Cavazos Galván, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(148) Ibidem. Pág. 20. Así lo señaló a los Presidentes Municipales el Lic. Ricardo H. Cavazos Galván.

de la que no sólo se desconoce su origen y concepto, sino además su fin, con lo que se concluye que tales cantidades se encuentran completamente fuera del control del Estado.

Respecto a los presupuestos de egresos municipales, cabe señalar que sus limitados enfoques presupuestarios, únicamente están encaminados a proporcionar los salarios correspondientes y los servicios indispensables como limpieza, alcantarillado, mercados, etc., es decir, los satisfactores y servicios a que se destinan son mínimos, correspondiéndole los más importantes y el mayor número de ellos al Estado o a la Federación, de donde resulta incongruente el incremento de sus presupuestos de egresos con los rubros a que se destina, con su carencia de programas y con su falta de definición de responsabilidades públicas (149).

Por todo ello, es deseable que conjuntamente al incremento de recursos, se subsanen todas estas deficiencias que rayan en la anarquía y se logre una auténtica Hacienda Municipal.

(149) Arriaga Mayés, Eugenio. Op. Cit.

CAPITULO IV

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

1.- Antecedentes

a).- Primera Convención Nacional Fiscal de 1925

b).- Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932

c).- Reforma Constitucional de 1943

d).- Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947

e).- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953

2.- Forma de operación de acuerdo con la actual Ley de Coordinación Fiscal

a).- Objeto

b).- Los Convenios de Adhesión

c).- Sistema de Participaciones

d).- La Colaboración Administrativa

e).- Los Organismos de la Coordinación Fiscal

3.- Los Convenios de Coordinación y su repercusión en los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz

a).- Características comunes

b).- Diferencias

4.- La Coordinación en los diferentes Ordenamientos Fiscales

a).- Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1981 y 1982

b).- Ley del Impuesto al Valor Agregado

c).- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

d).- Ley del Impuesto sobre Erogaciones al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón

e).- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

f).- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles

5.- Elementos de vigilancia, verificación y constatación del cumplimiento al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

a).- Fase Administrativa

b).- Fase Jurisdiccional

CAPITULO IV

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

1.- ANTECEDENTES

a).- Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.- Ante la abrumante desproporción existente entre los ingresos de la Federación y de las Entidades Federativas, así como ante los desastrosos efectos económicos provocados por la coincidencia impositiva, se han venido realizando desde 1925, numerosos esfuerzos para dar solución a este problema, tratándose de buscar una coordinación entre los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de distribuir en forma óptima tales poderes y de mejorar sus sistemas fiscales. Para tal efecto se han llevado a cabo varias Convenciones Nacionales Fiscales.

La Primera se celebró el 10 de julio de 1925, en el régimen del General Plutarco Elías Calles. El plan de trabajo de esta Convención era realmente ambicioso; comprendía los siguientes capítulos:

1.- Teoría General del Impuesto.

2.- La concurrencia en el Estado Federal.

3.- Exposición de nuestro sistema fiscal (impuestos).

4.- Productividad de nuestros impuestos.

5.- Necesidades de la Federación, de los Estados y de los Municipios según sus presupuestos.

6.- Plan de Arbitrios.

7.- Distribución de los Arbitrios.

8.- Administración de los productos (150).

Sin embargo, a pesar de lo amplio del plan, las deliberaciones se circunscribieron a dos aspectos:

1.- Comisión Nacional de Arbitrios, la cual contaba con las siguientes subcomisiones:

a).- Impuesto sobre la propiedad territorial.

b).- Impuesto sobre el comercio y la industria.

c).- Impuestos especiales.

d).- Impuesto sobre capital.

e).- Impuesto sobre operaciones jurídicas y adquisiciones accidentales.

(150) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Pág. 357.

2.- Comisión para el estudio de la concurrencia y reformas constitucionales.

Como se observa, no se tomaron en consideración los gravámenes municipales, ni los rendimientos de los impuestos, ello en virtud de que no se contaba ni con los conocimientos ni con la información estadística necesarios (151). Sin embargo, hubo conclusiones. Algunas de las más importantes fueron:

1.- Impuesto a la propiedad territorial, en cuanto a su uniformidad, vía la federalización del gravamen.

2.- Impuestos sobre el comercio y la industria, en los mismos términos.

3.- Impuestos especiales, regulados bajo la tendencia de hacer desaparecer este tipo de tributos.

4.- Impuesto sobre capital. En este tipo de gravamen se trata de establecer un sistema uniforme que grave todas las herencias, legados y donaciones en la República (152).

---

(151) Yáñez Ruíz, Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de nuestra Organización Política. Op. Cit. T. III. Págs. 235-236.
(152) Ibidem. Págs. 237-239.

Las conclusiones aprobadas referidas a la concurrencia de im- - puestos y reformas constitucionales, fueron las siguientes:

1.- Se recomienda la reforma del artículo 131 constitucional, para que cada 4 años se celebrara una Convención Nacional -- Fiscal.

2.- Creación de un Cuerpo Consultivo Fiscal, para que se encargue, entre otras cosas, de facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en la Convención Nacional Fiscal.

3.- Distribución de competencias en materia tributaria y el establecimiento de un sistema de participaciones a los Estados, respecto de algunos impuestos federales.

4.- La Federación no debía subvencionar a los Estados y los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente a la municipalidad (153).

5.- La adición a la fracción III del artículo 117, en el sentido de que el Gobierno Federal proporcione a los gobiernos locales

(153) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 39.

y municipales estampillas reselladas, ostentando el nombre de cada Estado o Municipio, para que se empleen en el cobro de la participación que tengan en los impuestos federales.

6.- Los acuerdos de la Convención debían ponerse en vigor a partir del 1o. de enero de 1927.

7.- Los Estados debían enviar todas sus leyes fiscales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta, a su vez, las hiciera del conocimiento de los demás Estados.

8.- Se propuso que fuesen de la competencia exclusiva de la Federación los impuestos al comercio, a la industria y renta, aun cuando se concediesen participaciones.

En cumplimiento a los acuerdos de esta Primera Convención, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió al Congreso de la Unión un proyecto proponiendo una serie de reformas constitucionales, el cual no fue aprobado, cayendo así totalmente en el olvido las conclusiones formuladas (154).

(154) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Pág. 360.

b).- Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.- Esta Convención se llevó a cabo el 11 de mayo de 1932, bajo el régimen del Ing. Pascual Ortíz Rubio, con el objeto primordial de revisar las conclusiones de la Primera; analizar la delimitación competencial fiscal de la Federación, los Estados y los Municipios; dar las bases de unificación de los sistemas locales tributarios, así como de su coordinación con el sistema federal,- y finalmente para señalar los medios más idóneos y el órgano más capacitado para encargarse de ejecutar las decisiones de la Asamblea (155). Asimismo, se crearon 5 Comisiones y varias Subcomisiones.

COMISIONES:

1.- Plan Nacional de Arbitrios.

2.- Estudio de la concurrencia y reformas constitucionales.

3.- Especial para dictaminar sobre los puntos de vista del Go-- bierno del Estado de México.

4.- Peticiones.

5.- Especial para estudiar el proyecto de organización de la Comisión Permanente (156).

(155) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 206.
(156) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Pág. 261.

Subcomisiones:

1.- Impuestos sobre la propiedad territorial.- Se ratifica el criterio sustentado en la Primera Convención.

2.- Impuestos sobre el comercio y la industria.- Se busca la uniformidad en la imposición al comercio y a la industria.

3.- Impuestos especiales.- Usarlos como elementos administradores de los recursos naturales y secundariamente como recursos fiscales, así como también entregar las participaciones que correspondan a los Estados oportunamente. También se alude a la supresión de las Juntas de Mejoras Materiales, con el objeto de entregar directamente a los Municipios la participación establecida en la Ley del Impuesto sobre Fundos Mineros.

4.- Impuestos sobre capitales.- Que la legislación que grave las herencias, legados y donaciones sea uniforme.

5.- Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales.- Este gravamen tiende a la unificación del sistema impositivo, tratando de evitar además, la duplicación del --

mismo, tanto por la Federación como por el Estado (157).

Ahora bien, algunas de las conclusiones respecto a la coincidencia y distribución de los poderes tributarios, fueron las siguientes:

1.- La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en sus diversos aspectos, quedando por tanto prohibido a la Federación el establecimiento de impuestos sobre esa fuente, ya sea como impuestos directivos o bien adicionales. Quedan exluídos del gravamen los inmuebles propiedad de la Federación o de los Municipios.

2.- Facultades exclusivas a los Estados sobre todos los actos no mercantiles que tengan lugar en su territorio y sobre los servicios públicos municipales, así como también de las concesiones otorgadas dentro de su competencia.

3.- Facultades exclusivas del Gobierno Federal sobre comercio exterior, sobre la renta (personas físicas y morales), sobre la industria (en tratándose de impuestos especiales), etc. Deben otorgarse participaciones de los mismos a los Estados y Municipios.'

(157) Yáñez Ruíz, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política. Op. Cit. T.III. Págs.317-333.

4.- En igual forma, se señala como facultad exclusiva de la Federación todo lo relativo a la producción y explotación de los recursos naturales que pertenezcan a la Nación y también sobre los servicios públicos de concesión federal.

5.- Se indica, respecto a los impuestos y donaciones sobre legados, que tal tributo es facultad exclusiva de los Estados, participando de su producto la Federación (158).

c).- Reforma constitucional de 1943.- En 1940, el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, envió al Congreso un proyecto de reformas a la Constitución Federal, concretamente a los artículos 77, fracciones IX, X y XXIX y 117, fracciones VIII y IX, mismas que fueron aprobadas y entraron en vigor a partir del 1o. de enero de 1943 (159).

En tales reformas se facultó al Congreso de la Unión para emitir las leyes necesarias que impidieran la imposición de restricciones de Estado a Estado (artículo 73, fracción IX), para legislar en todo lo referente a hidrocarburos, energía, minería, industria cinematográfica, comercio,

(158) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 206.
(159) Ibidem. Pág. 208.

juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, banca central y trabajo (artículo 73, fracción X); sobre comercio exterior y aprovechamiento y explotación de recursos naturales, propiedad de la Nación; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; además, leyes 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 y explotación forestal (artículo 73, fracción XXIX).

En esta última fracción, además de contener las materias sobre las cuales la Federación tiene competencia fiscal exclusiva, se establece el derecho de los Estados a participar en el rendimiento de los impuestos especiales mencionados, correspondiéndole a la Legislatura local fijar el porcentaje que por concepto del impuesto sobre energía eléctrica le corresponda a los municipios.

Se prohibió a los Estados emitir títulos de deuda pública, contratar préstamos con gobiernos de otras naciones, contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros (artículos 117, fracción VIII) y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma diversa o con cuotas mayores de las que el Congreso autorice - -

(artículo 117 fracción IX) (160).

Por lo tanto, se puede apreciar que algunas de las reformas constitucionales a que nos hemos referido, contienen, cuando menos en parte, las conclusiones de la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal.

d).- Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.- Esta Convención se efectuó el 11 de noviembre de 1947, bajo el régimen del Lic. Miguel Alemán Valdés. Se nombraron 11 Comisiones para que dictaminaran sobre los siguientes impuestos: generales al comercio y a la industria; especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales; a la agricultura y a la ganadería; sobre la propiedad rústica y urbana; sobre los productos de inversión de capitales; sobre sueldos y salarios; sobre herencias, legados y donaciones. Además, sobre derechos por servicios públicos y municipales, plan nacional de arbitrios, reformas constitucionales, organismos y procedimientos para llevar a cabo la reforma fiscal mediante la ejecución de los acuerdos aprobados por la Asamblea (161).

Ahora bien, los objetivos señalados por el Lic. Alemán, fueron los siguientes:

---

(160) Ibidem. Pág. 208.
(161) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Pág. 368.

1.- Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios (sistema nacional de distribución de los gastos públicos).

2.- Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deben distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos, contemplando el principio de que el reconocimiento de dicha facultad no implica el derecho de disfrutar privativamente de los rendimientos de los gravámenes respectivos.

3.- Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales, así como elaborar fórmulas de entendimiento entre aquellas y los particulares, a fin de reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de impuestos, para lograr que su rendimiento se aproveche al máximo posible (162).

Algunas de las conclusiones más importantes, fueron las siguientes:

1.- Establecer ingresos privativos de la Federación, Estados y Municipios.

(162) Yáñez Ruiz, Manuel: El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de nuestra Organización Política. Op. Cit. T. III. Págs. 413-414.

a).- Fuentes privativas del Gobierno Federal: impuesto sobre la renta (los Estados participarían de su producto); impuestos al comercio exterior (importaciones y exportaciones); impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

b).- Fuentes privativas de los Estados y Municipios: impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancías al menudeo; expendios de bebidas alcohólicas; impuestos sobre servicios públicos locales. Se incluyen las fuentes de ingreso de derecho privado.

c).- Fuentes privativas de los Municipios: impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastro, comercio ambulante, servicios públicos municipales; licencias y registros.

d).- Fuentes de tributación coincidente: impuesto general sobre las ventas de industria y comercio e impuestos especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de alcohol y de bebidas alcohólicas

cerveza, producción y venta de aguas envasadas y explotación de recursos naturales (163).

Asimismo, se consideró que se debían fijar los ingresos, participación a la Federación, Estados y Municipios, creando para ello un sistema de participaciones (164).

Como consecuencia de Acuerdos tomados en esta Convención, en 1949, se reformó nuevamente la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, agregando como fuente de tributación exclusiva para el Gobierno Federal la producción y consumo de cerveza; en su producto participarían los Estados y Municipios. (165).

En 1947 se creó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (sustituyó el impuesto del timbre sobre las ventas), que inicialmente tenía una cuota de 30 al millar, de la que 18 al millar conservaría la Federación y la parte restante se entregaría por concepto de participación a las Entidades que aceptaran suprimir sus gravámenes al impuesto local.

(163) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 209.

(164) Ibidem. Pág. 209 e Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 40.

(165) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Op. Cit. Pág. 57.

Con este ordenamiento se dió la pauta para que por medio de los convenios de coordinación se tratara de delimitar la competencia impositiva de la Federación, los Estados y Municipios, aceptando voluntariamente los Estados una participación respecto de un impuesto federal sobre el que existían facultades coincidentes.

e).- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.- Como una culminación a los estudios, trabajos, proyectos y sugerencias elaborados por las Convenciones Nacionales Fiscales, surge la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Esta Ley, reglamentaria del artículo 73, fracción IX constitucional, fue promulgada el 28 de diciembre de 1953, con el objeto de "auxiliar a los Estados y Municipios en sus Haciendas, y evitar la creación de impuestos alcabalatorios" (166).

En el ordenamiento de referencia, se indica, entre otras cosas, que se consideran como restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, todas las leyes o decretos que establezcan sistemas alcabalatorios, los que graven el tránsito de personas que atraviesen su territorio los que graven la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, así como su circulación, etc. En general, se reiteran las prohibiciones que

(166) Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 286.

en materia de tributos le impone a las Entidades Federativas la Constitución Federal, en sus artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118 -- fracción I.

De igual forma, se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público e integrada por un representante de la misma Secretaría de Estado, un representante de la Secretaría de Gobernación y un representante de la Secretaría de Economía. Además, también se integraba con 5 representantes de las Entidades Federativas (las cuales se dividen en 5 zonas fiscales) y por 3 representantes de los causantes (quienes sólo tienen voz informativa).

Esta Comisión contaba, entre otras funciones: consultor técnico - para la expedición de leyes en materia fiscal (tanto a nivel federal como local); proponer medidas a fin de coordinar la acción impositiva de los gobiernos federales y locales, procurando una equitativa distribución de los ingresos entre las Entidades de la Federación; servir de conducto a los -- Estados, para las modificaciones que soliciten a la legislación fiscal y en la fijación de participaciones, así como gestionar el pago oportuno de las mismas correspondientes a los Estados y Municipios.

La Comisión debía, además, hacer un estudio de la legislación --

tributaria de cada uno de los Estados y proponer un programa para la supresión o substitución de aquellas que fueren contrarias a la Constitución. Dicho programa debía ser aprobado por el Ejecutivo Federal, para que posteriormente se adoptara por el Estado respectivo, en un término hasta de 2 meses, transcurrido el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expediría un acuerdo de las medidas a tomar, las cuales podían consistir en la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales. Se prevéía también, el que la Entidad afectada en los términos del artículo 105 Constitucional y 11, fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial, acudiera ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, demandando de la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y la anulación del acuerdo dictado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El juicio respectivo debía promoverse en el término de los 30 días siguientes a la notificación del Acuerdo de referencia, y el Ejecutivo Federal debía contestar la demanda en el plazo de 30 días, quedando en suspenso la ejecución del acuerdo multicitado.

Admitida la demanda, se señala fecha para la celebración de la audiencia, la que tendría verificativo dentro de los 90 días siguientes, término en el cual el Estado que haya promovido el juicio -y el Gobierno

Federal-, podrá aportar las pruebas que estime convenientes y formular sus alegatos.

Finalmente, dicha Ley también estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propondría a la Comisión Nacional de Arbitrios, para su aprobación, las normas a que dicho organismo ajustara sus actividades.

Cabe mencionar, que esta Ley se complementaba con la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948, así como la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953. Ambos ordenamientos, conjuntamente con la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, fueron abrogados por la actual Ley de Coordinación Fiscal.

De lo expuesto anteriormente, se puede observar que el sistema de coordinación que prevaleció hasta 1979, se encontraba regulado en una forma primaria, escueta y sin que se lograran los objetivos que se habían originalmente marcado. Este esfuerzo y tropiezo no fue vano; por el contrario, dejó la experiencia suficiente para implementar un sistema en el

que se rectificaran errores o integraran aspectos que hasta entonces se habían ignorado, adecuando así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a las necesidades, objetivos y perspectivas de la Federación Mexicana.

2.- FORMA DE OPERACION DE ACUERDO CON LA ACTUAL LEY DE COORDINACION FISCAL

a).- Objeto.- El objeto de 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; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento" (167).

(167) Artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que mantiene la continuidad de la reforma administrativa del actual régimen de gobierno, se busca unificar, armonizar y simplificar los sistemas y políticas tributarias, a fin de que las responsabilidades, riesgos y logros sean compartidos al formular esa política fiscal, creando un sistema óptimo de distribución de las recaudaciones e incrementando la capacidad económica de los Estados y Municipios (168). Para un gran número (por no decir mayoría) de juristas y políticos mexicanos, este sistema de Coordinación Fiscal viene a ser el instrumento idóneo para fortalecer el federalismo, situación esta última con la cual no estamos totalmente de acuerdo y sobre lo que se abundará en puntos posteriores.

Es necesario hacer resaltar el hecho de que este sistema busca fortalecer la economía estatal y municipal, tratando de equilibrar fundamentalmente, el status financiero de las entidades de la Federación, para acabar con las enormes y abismales desigualdades que entre ellas existen y para lo cual juegan un papel destacado los Convenios Unicos de Coordinación, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (169).

---

(168) Revista Actualidad. Volumen 2, Número 4, 1o. de febrero de 1981. Separata XIV. Pág. B.

(169) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, 1980. Pág. 192.

Ahora bien, por lo que hace a la naturaleza jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación, es preciso manifestar, aunque sea en forma breve, que hasta ahora son pocos los estudiosos que se han pronunciado al respecto, pero la mayoría coincide en señalar que dichos convenios surgen de la voluntad de las entidades celebrantes, es decir de la Federación y de las Entidades Federativas, personas de derecho público que guardan entre sí una relación de igualdad y no jerarquizada conforme a los principios que marca nuestra Constitución Federal, que en ejercicio de la soberanía y autonomía que detentan los van a celebrar. Tal acuerdo de voluntades, necesariamente va a producir efectos jurídicos, los cuales se verán reflejados en los derechos y obligaciones que adquieran cada una de las autoridades que celebren dicho convenio.

Son muchas las figuras a las que se ha querido asimilar el CUC, en razón de lo especial de las características que lo revisten; por lo que cabe señalar que estamos de acuerdo con el Lic. Ruiz Massieu, en cuanto a que el CUC no puede considerarse como una delegación de facultades, dado que el órgano al que se transfieren las funciones no forma parte de la estructura de aquel que las traspasa, ni está sujeto a su poder de jerarquía; además de que el órgano que transfiere tales funciones, se encuentra impedido para ejercerlas discrecionalmente, ya que se violaría el convenio celebrado, el cual deberá subsistir hasta en tanto se mantenga

en vigor el mismo (170).

Tampoco se puede considerar que se trate de una desconcentración administrativa, dado que el órgano desconcentrado se encuentra sometido jerárquicamente y no cuenta, entre otras cosas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En igual forma, tampoco puede decirse que se trate de una concesión (tiene el elemento contractual, pero carece del reglamentario), ni de un contrato administrativo (las partes concentrantes se encuentran al mismo nivel jurídico y político), y menos aún de descentralización (171).

Así tenemos que el CUC, es una figura novedosa, única en su género, en el cual se establece el proceso integral de planeación a nivel regional, mediante la creación de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (organismos públicos descentralizados de cada Entidad Federativa, llamados COPLADES); se especifican las materias de colaboración; sus mecanismos de operación; se formaliza la práctica de programas sectoriales concertados entre los que se encuentran los Convenios celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de

(170) Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa, S.A, México, 1981, Pág. 148.
(171) Ibidem, Págs. 148-150.

Coordinación Fiscal, de Programas Estatales de Inversión Incorporados como Anexos Técnicos y Programas de Desarrollo Industrial bajo la figura de Acuerdos de Coordinación (172). Asimismo se establece la promoción y apoyo al Convenio Unico de Coordinación, al Plan Global de Desarrollo, al Sistema Alimentario Mexicano, al Programa Integral de Desarrollo Rural, al Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, al Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal, etc. (173).

Con lo anterior se da una somera idea de lo que representa el CUC, el cual en líneas precedentes nos atrevimos a calificar de novedoso, no sólo por lo sui generis de su naturaleza, sino por la magnitud de sus alcances y lo audaz en la forma de establecerlo; ya que el CUC, como lo señaló el Lic. Gustavo Martínez Cabañas en su ponencia, "no representa una base jurídica sólida para su aprobación, ni asegura la obligación de su ejecución" (174), habida cuenta que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien se regula la colaboración entre la Federación y los Estados en algunas materias específicas, v.gr. en asentamientos humanos, extinción de penas, etc. (ver Capítulo II, 6, a)), no se contempla la facultad de la Federación para celebrar Convenios que pro--

(172) Plan Global de Desarrollo. Op. Cit. Págs. 313-324.
(173) Convenio Unico de Coordinación que con las modificaciones y adiciones acordadas ratifican el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, el 5 de febrero de 1981.
(174) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. Pág. 139.

muevan la colaboración entre ésta y las Entidades Federativas, por lo que es urgente que a la luz de aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales, se analice y evalúe este sistema, y en todo caso, se vea la posibilidad y conveniencia de elevar esta facultad a rango constitucional.

En Argentina, Brasil y Venezuela ya se ha establecido a nivel constitucional esta coordinación, por lo que también en México debe de estudiarse, no sólo desde el punto de vista del incremento de las participaciones, la constitucionalización de esta colaboración (175).

b).- Los Convenios de Adhesión.- Los Estados de la República en pleno ejercicio de su autonomía, pueden solicitar su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual tienen que celebrar un convenio de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio debe ser autorizado y aprobado por la Legislatura del Estado contratante, y una vez satisfechos estos requisitos, se ordena su publicación, tanto por la Secretaría de Hacienda como por el Gobierno del Estado de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación y en el -

(175) Así lo señaló el Lic. Sergio Elías Gutiérrez, en su Ponencia "La Coordinación y Concertación entre la Federación, Estados y Municipios", Coloquio Federalismo y Descentralización del 24 al 26 de marzo de 1982. U.N.A.M.

Periódico Oficial del Estado, respectivamente; convenio que surte sus efectos legales a partir del día siguiente a aquel en que la publicación se haya efectuado en último lugar.

La adhesión a este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se lleva a cabo en forma integral, y no parcialmente o respecto de algunos de los ingresos federales, puesto que los convenios únicos de coordinación, en la actualidad y a partir concretamente de la vigencia de esta Ley de Coordinación Fiscal (1o. de enero de 1980), han sido enriquecidos para lograr un sistema tributario uniforme y armónico, acentuando la descentralización administrativa y procurando elevar los recursos financieros de los Estados, a efecto de que estos a su vez consoliden su infraestructura económica y avancen hacia el desarrollo (176).

El acuerdo entre la Federación y las Entidades Federativas no sólo restringe las fuentes impositivas que expresamente se encuentran señaladas en la Constitución Política, sino que dicho acuerdo se ha extendido a otras contribuciones federales, otorgándose a Estados y Municipios la participación correspondiente, a cambio o con la condición de que estas entidades se abstengan de poner en vigor impuestos locales o muni

(176) Revista Actualidad. Op. Cit. Pág. 8.

cipales sobre la misma fuente. Esta situación, se indica, es una manifestación de la soberanía del Estado cuando decide dejar en suspenso la aplicación de sus leyes o no dictarlas, para recibir la participación en el gravamen impuesto por la Federación (177).

Consideramos que en razón de la competencia ilimitada de que goza la Federación, es perfectamente legal, y además comprensible, que la coordinación sea un amplio campo que se extiende a todas las contribuciones de carácter federal; también es obvio que la Entidad Federativa que se coordine no debe mantener en vigor impuestos que graven la misma fuente, en cuanto que al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Estado contratante recibe la participación que corresponde al gravamen o gravámenes en que se coordina y que por lo mismo debe dejar en suspenso, ya que de no hacerlo incurriría en un ilícito al estar percibiendo una participación sobre un impuesto que aún mantiene en vigor; lo que es totalmente contrario a la Ley y al propio Sistema establecido.

Aun cuando en el acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación, no se señale en forma expresa que la Entidad contratante está obligada a no mantener en vigor el impuesto o impuestos locales o -

(177) Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal.

municipales correspondientes, éste es un requisito sine qua non para poder coordinarse y que generalmente se encuentra plasmado en la Ley especial respectiva. Tal criterio ha sido reiterado en numerosas ocasiones por nuestros tribunales federales, v.gr. el Tribunal Fiscal de la Federación, que sostuvo esta postura en el recurso de revisión 523/79, resuelto en sesión de 1o. de febrero de 1980, por unanimidad de votos.

I.- Entre los impuestos estatales que quedaron en suspenso a partir de 1980, tenemos:

1.- Se suspenden parcialmente:

a).- Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.

b).- Local sobre ingresos mercantiles.

c).- Sobre ganadería.

d).- Sobre producción de azúcar, panela o piloncillo y mieles incristalizables.

e).- Sobre producto de capitales.

f).- Sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor.

g).- Adicionales.

h).- Sobre actos, contratos o instrumentos notariales.

i).- Al comercio y a la industria.

j).- Sobre empresas portadoras de personas o cosas.

k).- Sobre compraventa de segunda o ulteriores manos de pescados y mariscos.

l).- Sobre alcoholes y aguardientes.

m).- Sobre diversiones y espectáculos públicos.

n).- Sobre juegos permitidos, explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y fonoelectromecánicos.

ñ).- Sobre arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles.

o).- Sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos.

p).- Especial del Estado.

q).- Adicional para el fomento a la educación.

2.- Se suspenden totalmente:

a).- Sobre producción y compraventa de primera mano de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas.

b).- Sobre compraventa de segunda o ulteriores manos de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas.

c).- Sobre pieles no curtidas.

d).- Sobre expendio de bebidas alcohólicas, excepto cerveza.

e).- 2% sobre ventas de petróleo, gasolina y derivados (178).

f).- Los que versen sobre los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 (179).

---

(178) Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la S.H.C.P., y los Gobiernos de Colima, Tabasco y Veracruz, el 26 y 19 de octubre y 1o. de noviembre de 1979, respectivamente.

(179) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la S.H.C.P., y los Gobiernos de Colima y Veracruz, el 3 de julio de 1981.

III.- Los impuestos municipales que quedaron en suspenso a partir de 1960, son:

1.- Se suspenden parcialmente:

a).- Al comercio.

b).- A la industria.

c).- Espectáculos y otras diversiones públicas.

d).- Sobre expendio de bebidas alcohólicas.

e).- Sobre compraventa de primera mano de alcoholes, aguardiente, vinos y licores.

f).- Sobre profesiones y otras actividades lucrativas.

g).- Especial del Estado.

h).- Sobre honorarios.

i).- Productos de capitales.

j).- Operaciones accidentales.

k).- Juegos permitidos por la explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y fonoelectromecánicos.

l).- Matanza de ganado.

m).- Arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles.

2.- Se suspenden totalmente:

a).- Cabarets y centros similares, cantinas, expendios de bebidas alcohólicas.

b).- Juegos permitidos y por la explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y fonoelectromecánicos.

c).- Compraventa de fierro, cartón, concha de coco y concha de ostión.

d).- Hoteles, moteles y casas de huéspedes.

e).- Especial sobre expendios de bebidas alcohólicas (180).

(180) Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

f).- Los que versen sobre los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1980 (181).

Asimismo, con el objeto de lograr una mejor implementación del Sistema Alimentario Mexicano; los Estados coordinados convienen también en dejar en suspenso y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de animales y vegetales, de productos alimenticios (se enlistan) y de los productos alimenticios a que se refiere el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980. El impuesto predial rústico queda fuera de esta consideración, incluso sobre propiedad ejidal o bienes comunales, aun cuando se determine o limite en función de producción anual (182).

A partir de 1982, las Entidades Federativas coordinadas, no mantendrán en vigor los derechos estatales y municipales siguientes:

1.- Licencias, concesiones, permisos o autorizaciones. Excepto

(181) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Op. Cit.

(182) Anexo No. 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la S.H.C.P. y los Gobiernos de Colima, Tabasco y Veracruz, el 31 de octubre de 1980.

las licencias o permisos para hacer conexiones a las redes públicas o de alcantarillado de construcción, para fraccionar o lotificar terrenos, para conducir vehículos y expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos.

2.- Registros. Excepto el Civil y de la Propiedad y del Comercio.

3.- Uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre la misma, - excepto los derechos de estacionamiento de vehículos.

4.- Actos de inspección y vigilancia.

Excepto en los puntos 1 y 3, los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales. No se consideran comprendidas las certificaciones de documentos o de reposición por extravío o destrucción parcial o total, ni tampoco las concesiones por el uso o aprovechamiento -- de bienes de los Estados o Municipios; desde luego, que esto en nada limita las facultades de éstos para requerir licencias, registros, permisos, autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se consideran derechos todas las contribuciones establecidas en ley por los servi--

cios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, esto es, que reúnan las características que establece el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. En igual forma, queda coordinado el Departamento del Distrito Federal en esta materia (183).

Por otra parte, también se establece que es potestativo de los Estados coordinarse en materia de derechos, sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hará la declaratoria correspondiente, haciéndose la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado. También se hará la declaratoria con la publicación correspondiente, en caso de que la Entidad o Municipios establezcan derechos que contravengan la coordinación en esta materia, la cual empezará a regir 30 días después de su publicación, quedando sin efectos tal coordinación.

El Estado inconforme con esta declaratoria, puede ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercitando la vía correspon

(183) Artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en vigor a partir del 1o. de enero de 1982.

diente (184). Esto será materia de análisis en el punto 5, inciso b) del presente Capítulo.

En lo referente a que cuando el Estado decide dejar en suspenso la aplicación de sus leyes, lo hace en pleno uso y ejercicio de su soberanía; nos permitimos manifestar que no estamos de acuerdo con ello. En primer lugar, no se emplea el término adecuado, que es autonomía y no soberanía; en segundo lugar, consideramos que el ejercicio de la autonomía lo efectúa el Estado coordinado, en el preciso instante en que decide adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se celebra y perfecciona el Convenio de Coordinación respectivo, es decir, en el momento en que existe el consentimiento o acuerdo de voluntades; ya que el dejar en suspenso un gravamen, no es más que una de las condiciones o cláusulas que se establecen al celebrar el referido convenio, o sea, no es más que una lógica consecuencia del acuerdo tomado.

Finalmente, es preciso pronunciarnos, sobre el tan discutido tema, de si al coordinarse las Entidades Federativas entregan su autonomía y potestad tributaria a la Federación. Pensamos que es necesario,

(184) Artículo 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal, en vigor a partir del 1o. de enero de 1982.

no solamente limitamos a analizar la naturaleza del convenio y su repercución en el Estado contratante, sino puntualizar y valorar en toda su magnitud y con objetividad el sistema de derecho de nuestro país, la forma de Estado que detenta y su realidad política, jurídica y económica.

Diremos en principio, y recapitulando en lo hasta ahora expuesto, que nuestro federalismo es una figura jurídica importada, adoptada más con el sentimiento que con la razón, que sólo existe actualmente en el plano jurídico y que además dista mucho de asemejarse a un federalismo coordinado.

Ahora bien, la relación que guardan los Estados y la Federación entre sí, está muy lejos de ser equilibrada, ya que la Federación, hasta ahora, se ha mantenido en una actitud paternalista; por su parte, las Entidades federativas, al no ser autosuficientes económica, jurídica y políticamente, se acogen al proteccionismo de la Federación, permitiendo que sea ella quien tome las decisiones y afronte las responsabilidades, con tal de que ellos, en su calidad de Estados federados, obtengan y reciban los recursos financieros indispensables, evitándose problemas y trabajos innecesarios; ello en razón, desde luego, de la forma en que se encuentran distribuidas y reguladas las facultades tributarias de la Federación y las

Entidades Federativas.

De lo brevemente expuesto, nos atrevemos a decir, que no existe ninguna entrega de autonomía tributaria por parte de los Estados, ni muchos menos una pérdida, ya que si se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo hacen precisamente en ejercicio de dicha autonomía (al menos jurídicamente), en virtud de que ellos tienen facultad para celebrar tales convenios, si es que beneficia sus intereses.

Si enfocamos esta situación desde el punto de vista fáctico, cambia absolutamente lo antes dicho, puesto que nos tendríamos que preguntar ¿Cual autonomía?, dado que no podemos ignorar que las Entidades Federativas, en su gran mayoría, mantienen un total estado de dependencia respecto a la Federación, que los invade una miseria económica aplastante y que tienen que recurrir a la ayuda que ésta les brinda, o bien solicitarla, con todas las consecuencias que ello implique, aun cuando se llegue al extremo de un sometimiento incondicional.

Pero este centralismo financiero, que indudablemente se refleja en todos los aspectos, subsistirá hasta en tanto los Estados federados no sean plenamente autosuficientes y puedan, entonces sí, transigir y no aceptar llanamente condiciones; pero para llegar a esto, hay que fortale

cer (nosotros diríamos cimentar) un auténtico federalismo, que si bien es cierto, no se logra totalmente con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sí es una medida indicadora de una búsqueda de soluciones más óptimas.

Respecto a la coordinación del Departamento del Distrito Federal, dado su carácter de organismo de la Administración Pública Federal y por virtud de la propia Ley de Coordinación Fiscal, queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ello en razón de que el Congreso de la Unión, actúa como legislativo local del Distrito Federal; motivos por los cuales no hay necesidad de que medie convenio para que se adhiera al Sistema, sino que basta con la vigencia de la Ley.

Es preciso destacar que la celebración de los convenios de coordinación para adherirse al Sistema, es optativo de los Estados, que en ejercicio de su voluntad pueden o no integrarse a la coordinación; en caso de que lo deseen, podrán establecer libremente sus impuestos, excepto los señalados en el inciso 5o.), fracción XXIX, del artículo 73 constitucional. De éstos, participarán aquellos que establezcan las leyes respectivas.

Los Estados coordinados pueden también dar por concluído el convenio, previa autorización de la Legislatura de la Entidad de que se trate, caso en el cual automáticamente participarán de los impuestos especiales señalados en el precitado artículo 73, fracción XXIX constitucional. Los actos de separación del sistema y los Decretos de la Legislatura del Estado por los que se autoricen o aprueben dichos actos, deberán de ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado que se separe.

c).- Sistema de Participaciones.- La participación en los impuestos, parte medular en la coordinación fiscal, supone una gran responsabilidad y un grave problema en cuanto a la determinación del criterio según el cual los ingresos deben ser distribuidos entre las Entidades adheridas al sistema; de su adecuada delimitación, va a depender en gran medida el que cumpla con sus propósitos y objetivos, tales como el igualar la capacidad fiscal global de los Estados y que esas transferencias tiendan a mantener niveles óptimos en los servicios públicos que prestan tanto los Estados como los Municipios (185).

(185) Buchanan M., James. Op. Cit. Págs. 593-598.

Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Departamento del Distrito Federal, percibieron, al momento de entrar en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones sobre la recaudación federal que se obtuvo a partir del 1o. de enero de 1980, aun cuando correspondieran a impuestos causados con anterioridad, y por los cuales ya no percibirán más participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos que las otorguen o que quedaran derogadas. Ahora bien, estos Estados y el Departamento del Distrito Federal, participan en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se señalan, mediante la distribución de los fondos creados para tal efecto, los cuales a continuación se detallan.

1.- Fondo General de Participaciones.- Este fondo se constituirá con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos; además, se incrementará con el porciento que represente, en tales ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A partir del 1o. de enero de 1982, el Fondo se incrementó con 0.5% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos, del cual podrán participar las Entida

des Federativas y Municipios, siempre y cuando el Estado se coordine en materia de derechos (186).

2.- Fondo Financiero Complementario de Participaciones.- Este fondo se integra con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. No se consideran como ingresos totales anuales que obtenga la Federación para los efectos de estos fondos, los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 1% (3% a partir del 1o. de enero de 1982) sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones; ya que a estos gravámenes se les de un tratamiento distinto -que más adelante se precisará-, ni tampoco el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período.

Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con los ingresos federales, serán tomados en cuenta como ingresos totalmente cobrados; pero las devoluciones de impuestos pagados previamente, no se considerarán como estímulo fiscal. El monto de los recargos no se

(186) Artículo Cuarto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

sumará a los impuestos cuyo origen por entidad federativa sea plenamente identificable (187).

I.- Fondo General de Participaciones.- En los años de 1980 y 1981 (188), las reglas para determinar las cantidades que a cada entidad correspondían de este Fondo, fueron las siguientes:

1.- Se sumaron todas las cantidades que cada entidad percibió en 1978, por concepto de participaciones en impuestos federales, más las que la Federación pagó directamente a sus municipios (excepto las relativas a los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones), más el monto de las recaudaciones que la entidad hubiere obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no debió mantener en vigor al iniciarse la vigencia de la Ley de Coodinación Fiscal.

2.- Se determinó la recaudación por el total de impuestos que en el mismo año obtuvo la Federación en la República (bajo los mismos conceptos).

(187) Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que celebraron la S.H.C.P. y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

(188) Artículo Cuarto Transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

3.- La suma resultante de la operación realizada en el punto uno, se dividió entre el monto determinado, conforme al punto dos.

4.- Se sumaron los resultados obtenidos por este procedimiento (punto tres) en todas las entidades, y se determinó el tanto por ciento que el resultado que correspondió a cada entidad representó en el total, y ese tanto por ciento fue la proporción en que cada entidad participó en este -- Fondo (189).

A partir de 1982, este Fondo será distribuido entre los Estados coordinados y el Distrito Federal de la siguiente forma:

1.- El monto de la participación que corresponda a una entidad en el año anterior a aquel para el que se efectúe el cálculo, se dividirá - entre la recaudación obtenida en la entidad en el mismo año anterior.

2.- El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año en que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año.

3.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los puntos anteriores (1 y 2).

---

(189) Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal.

4.- Se sumarán los resultados que se obtengan conforme al punto anterior (3), calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado corresponda a cada una de ellas represente en el total, el cual será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

En los casos en que se menciona "recaudación federal" se entenderá la que se obtenga por impuestos federales, cuyo origen por entidades sea plenamente identificable, excepto el de los impuestos al comercio exterior (190). Los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es identificable, son: al valor agregado; sobre producción y servicios; sobre enajenación de automóviles nuevos, excepto aeronaves; sobre tenencia o uso de vehículos; sobre la renta y al valor agregado, que se determine a causantes menores, sobre la renta que se cubra conforme a bases especiales, retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón (191).

---

(190) Artículo 3o., último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.
(191) Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

El Lic. Ignacio Orendáin K., para una mayor comprensión de los pasos a seguir en la distribución de este Fondo General de Participaciones, presenta las siguientes fórmulas :

1.- $\frac{\text{Participaciones 1978}}{\text{Recaudación Federal en el Estado en 1978}} = F^1$

2.- $\frac{\text{Recaudación federal en el Estado 1978}}{\text{Recaudación federal en el País 1978}} = F^2$

3.- $F^1 \times F^2 = X$

4.- Suma de todos los cocientes X, calculados para todas las Entidades adheridas al sistema, determinando el porcentaje que corresponda a cada una de ellas (y que represente en el total de las mismas)- (192).

Se identifica con el origen de los impuestos al valor agregado, sobre producción y servicios y sobre enajenación de automóviles nuevos; por lo que serán asignables:

1.- Los impuestos correspondientes al año de calendario, cuando

(192) Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Mayo-Agosto. 1979. No. 7. Año III. Pág. 41.

el ejercicio del contribuyente coincida con él; o bien, los determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año de calendario inmediato anterior a la terminación de su ejercicio.

2.- Los impuestos pagados en Aduanas con motivo de importación de bienes.

3.- Las diferencias de impuestos pagadas en el año de calendario, correspondientes a años anteriores, que no hubieran sido declarados en las complementarias.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo no procederá asignación.

La asignación de los impuestos mencionados se hará de la siguiente manera:

1.- Tratándose de impuesto al valor agregado.

a).- Si el contribuyente tiene uno o varios establecimientos en una entidad federativa, se asignará conforme a lo señalado en líneas anteriores.

b).- Si el contribuyente tiene dos o más establecimientos en dos

o más entidades federativas, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos. Los cocientes obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada entidad federativa.

2.- Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios por enajenación o importación, el impuesto asignable corresponderá a las entidades productoras y consumidoras, de esta manera:

Bienes	Entidad Product.	Entidad Consum.
Aguas envasadas y refrescos, en envases cerrados. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos. Concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, destinados al consumidor final, que al diluirse permitan obtener refrescos.	40%	60%

Cerveza	6%	94%
Bebidas alcohólicas, excepto cerveza	-.-	100%
Tabacos labrados	10%	90%
Gasolina	-.-	100%

Si los contribuyentes tienen fábricas en dos o más entidades federativas, el impuesto correspondiente a las entidades productoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado por la producción en cada entidad durante el año de que se trate. El impuesto de las entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los productos para su venta en cada entidad, en en año de que se trate.

3.- El impuesto especial sobre enajenación de automóviles nuevos se asigna entre las entidades federativas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los automóviles distribuidos para su venta en cada entidad, en el año de calendario de que se trate. La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) por entidad federativa, es asignando el monto total del mismo a la entidad y en el año en que se pague.

La identificación por entidad federativa del origen de los impuestos al valor agregado, sobre producción y servicios, sobre enajenación de automóviles nuevos y sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves), se lleva a cabo de la siguiente manera:

1.- El impuesto asignable es el resultado de la suma del impuesto pagado en el año de que se trate y las diferencias pagadas en ese período por ejercicios anteriores.

2.- Esta cantidad se asignará a la entidad federativa donde se pague el impuesto y en el año de calendario en que se efectúe (193).

Los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones que reciba el Estado a partir de enero de 1980, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda en dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate.

La afectación mensual a este Fondo, se lleva a cabo tomando como base los ingresos totales que hubiera percibido la Federación en el mes inmediato anterior por concepto de impuestos, adicionados con el monto de los recargos correspondientes, tal y como se conozcan al día

(193) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

20 del mes en que se deba efectuar la afectación (194).

II.- Fondo Financiero Complementario de Participaciones.- Se distribuirá entre las entidades, a fin de favorecer a aquellas en las que proporcionalmente hubiere sido menor la erogación por habitante realizada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria, tomando en cuenta también la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en cada convenio.

Cabe señalar que el incremento en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones de 0.37% que establecía la Ley de Coordinación Fiscal, al 0.50% a que se refiere ahora después de la reforma, se distribuirá entre las entidades federativas a partir del mes en que éstos convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el procedimiento de distribución de dicho Fondo (195).

Estas participaciones se calcularán por cada ejercicio fiscal de la Federación, la que provisionalmente afectará a dichos fondos los por-

(194) Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

(195) Artículo Quinto Transitorio de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1980.

cientos señalados (13.0% y 0.50%), calculados sobre la recaudación total de la Federación en el mes de calendario anterior.

En el mismo mes que se realice la afectación, las Entidades recibirán las cantidades que les correspondan, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

En los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la Federación procederá a determinar la recaudación total que por concepto de impuestos hubiere obtenido en el ejercicio, aplicará las cantidades -- que hubiere afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

A partir de 1981 y a afecto de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se llevarán a cabo las siguientes operaciones:

1.- El 25% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades -- Federativas por partes iguales.

2.- El 50% se distribuye entre todas las Entidades de la siguiente manera:

a).- La suma recibida por la entidad por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones, más el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad, obteniéndose la "erogación por habitante".

b).- Se dividirá la unidad o número uno entre la erogación por habitante y el resultado es el primer factor.

c).- El tanto porciento en que cada entidad participe en esta parte del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el porciento que el primer factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los primeros factores de todas las Entidades.

3.- El otro 25% del Fondo se distribuirá entre todos los Estados conforme a las siguientes reglas:

a).- Se dividirá uno entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo General y se obtendrá el "segundo factor".

b).- El tanto porciento en que cada Entidad participe en esta parte del monto total del Fondo, será el porciento que el segundo factor en cada Entidad Federativa represente en la suma de los segundos factores de todas ellas.

4.- Se suman las cantidades que en números absolutos correspondan a la Entidad (conforme a los puntos 2 y 3) y se determinará el porcentaje que dicha suma represente en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año de calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda a cada Entidad (196).

Los anticipos mensuales que correspondan al Estado de este Fondo y las afectaciones al mismo que mensualmente deba efectuar la Federación, se calcularán de la misma forma.

Cabe señalar que los cálculos de participaciones de los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones, así como de los impuestos adicionales, se efectuarán para todas las entidades aun cuando alguna o varias de ellas no se hubieren adherido al Sistema o no se hubieren coordinado en derechos, la parte que a ésta o éstas correspondiere, serán deducidas de los Fondos General, Financiero Complementario de Participaciones o de Fomento Municipal.

Ahora bien, en el supuesto de que no se obtenga oportunamente

(196) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

la información necesaria para la determinación de los coeficientes y porcientos de participaciones, se estimará conforme a los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Por lo que se refiere a la proporción en que los municipios participarán de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones, se establece que no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas e indica que las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios; lo cual resulta lógico con los lineamientos de nuestra Constitución Federal, al respetarse la facultad de la legislatura estatal para organizar la hacienda municipal, en los términos del artículo 115 de la Constitución General de la República.

También se establece la obligación de las Entidades Federativas de informar y pagar a los Municipios el monto de las participaciones que les correspondan, incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal, con la misma periodicidad con que la Federación lo haga.

III.- Recargos y Multas.- Adicionalmente, las Entidades Federativas y Municipios participarán en recargos sobre impuestos federales y en las indemnizaciones y multas impuestas por infracción a las leyes fe-

derales, que se señalan en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en ellos se establezca.

IV.- Productos.- En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales.

V.- Impuestos Adicionales.- Respecto de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y del 2% sobre el impuesto general de exportación, hasta el 31 de diciembre de 1981, se señalaba que se participaría del 95% a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la importación o exportación.

Asimismo, en tratándose del impuesto adicional del 1% (del 3% a partir del 1o. de enero de 1982) sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, también se estableció hasta esa fecha que se participaría a los municipios el 95%, de la siguiente manera:

1.- El 10% de la participación para los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación.

2.- El 90% de la participación sería destinada a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los Estados deberían de entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que recibieran por este Fondo de Fomento Municipal, conforme a lo establecido por las Legislaturas locales.

Es preciso manifestar, que las cantidades que correspondieran a los municipios por concepto de participaciones de estos impuestos adicionales, serían pagadas directamente por la Federación a dichos municipios. Para estos efectos, se estaría al resultado obtenido de la determinación y cobro que la Federación y las Entidades hubieren realizado de los créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes federales (197).

A partir de 1982, la participación a los Municipios en el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación, se hará de la siguiente forma:

(197) Artículo 2o. A de la Ley de Coordinación Fiscal (artículo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1981).

1.- El 95% de los impuestos adicionales del 3% a la importación y 2% a la exportación, donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.

2.- El 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados de la manera siguiente:

A).- La tercera parte del monto de la participación corresponderá a:

a).- El 10% donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

b).- El 90% a formar el Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

B).- Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal, el cual se distribuirá conforme a las mismas reglas y proporciones que correspondan, entre los Estados coordinados en materia de derechos.

La Federación entregará directamente a los Municipios las participaciones que les correspondan de las cantidades señaladas en los puntos 1, 2, A) y a) y las demás cantidades del Fondo de Fomento Municipal las entregarán los Estados a sus Municipios, conforme a lo establecido por las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de percibir (198).

Por lo que se refiere a los porcentajes de participación sobre el impuesto adicional del 1% (actualmente 3%) sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se estableció en reforma de diciembre de 1980, que se sustituiría durante los años de 1981 y 1982 por los que a continuación se indican:

1.- Durante 1981 se participaría a los municipios en donde se encontraren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación, en un 50% y el 50% de la participación se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuiría entre los Estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

---

(198) Artículo 2o. A de la Ley de Coordinación Fiscal (en vigor a partir del 15. de enero de 1982).

2.- Durante 1982, participarían en un 30% los municipios en donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación y el 70% de la participación se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal, que se distribuiría entre los Estados, también conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Además, las participaciones del impuesto adicional del entonces 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, destinadas a los municipios donde se encontraban ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se realizara o se llevara a cabo la exportación, no serían pagadas a aquellos municipios que no se hubieran hecho cargo de los servicios por las Juntas Federales de Mejoras Materiales; en caso de que se hubieran hecho cargo parcialmente, dichas participaciones les corresponderían proporcionalmente (199).

No obstante que ya se habían señalado (en reformas de diciembre de 1980), los porcentajes de participación sobre el impuesto adicional

(199) Artículo Décimo Transitorio de la Ley que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

del actual 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados para el presente año de 1982, en una nueva reforma, se cambia el sistema de distribución para los años de 1982, -- 1983 y 1984, para quedar de la siguiente forma:

1.- Una tercera parte para el Fondo de Fomento Municipal y a - los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o - marítimas por las que se lleve a cabo la exportación conforme a lo siguiente:

a).- En 1982 en un 50% al Fondo de Fomento Municipal y en un - 50% a los Municipios donde se encuentren las aduanas.

b).- En 1983 y 1984 en un 70% al Fondo de Fomento Municipal y - un 30% a los Municipios en donde estén las aduanas.

2.- Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de - Fomento Municipal y se distribuirán entre las Entidades Federativas coordinadas en materia de derechos, en las proporciones que les correspondan (200).

---

(200) Artículo Quinto Transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y -- Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Respecto al otorgamiento de estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, sólo pueden ser concedidos por la Federación, los cuales afectarán exclusivamente la percepción neta de ésta. Las entidades no podrán, por ningún motivo, otorgar estímulos con las participaciones que reciban en ingresos federales.

Las participaciones que corresponden a las entidades y municipios tienen el carácter de inembargables, no pueden ser afectadas a fines específicos, ni tampoco están sujetas a retención alguna, excepción hecha cuando se trate del pago de deudas contraídas por las entidades o municipios con autorización de la legislatura local, previamente registradas o a petición de ellas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones Nacionales de Crédito con concesión para operar en el territorio nacional y de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Respecto a las obligaciones de los Municipios, cabe señalar que éstas se registran cuando cuentan con la garantía solidaria del Estado, salvo que tenga suficientes participaciones para responder de sus compromisos, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien

efectuará los pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones, siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

Sólo puede llevarse a cabo la compensación entre el derecho de las Entidades y Municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista o medie acuerdo entre las partes interesadas o la Ley de Coordinación Fiscal así lo autorice. Las deudas del Estado por ajustes en las participaciones están sujetas a compensación.

Todo lo referente a los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios se señalará en el Reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal (201).

Los impuestos estatales y municipales sujetos a suspensión o derogación a partir de 1981, así como las cantidades recaudadas en materia de resarcimiento por parte de la Federación, se identifican en documento por separado y quedan sujetos a ratificación o rectificación, con base en la revisión que al efecto realice la Secretaría de Hacienda y las autoridades del Estado.

(201) Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con el objeto de apreciar el incremento de las participaciones que entrega la Federación a las Entidades coordinadas, se ha elaborado el siguiente cuadro comparativo (202), en el cual la cifra que corresponde a 1981 es estimada, ya que aún no se puede precisar con exactitud su monto.

PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES COORDINADAS
(miles de millones de pesos)

AÑO	MONTO	INDICE
1979	63,828	100.0
1980	112,531	176.3
1981	150,000	235.0

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convino en resarcir a los Estados el monto de la recaudación correspondiente a los gravámenes estatales y municipales, que sobre los conceptos

(202) Datos proporcionados por el Departamento de Análisis y Evaluación de Sistemas Fiscales Estatales. Centro de Documentación. S.H.C.P.

adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980, hubieren dejado en suspenso o derogado, conforme al siguiente procedimiento:

1.- Se incrementaron las participaciones del Fondo General de Participaciones, con el porciento que representó en la recaudación federal total de 1980, el monto de los gravámenes que en el mismo año recaudaron los Estados y Municipios por los conceptos mencionados y que quedaron en suspenso o derogados.

2.- A partir de 1981, el Fondo General de Participaciones se calculó con el porciento que resultó de las operaciones señaladas en el punto anterior.

3.- Para determinar la cantidad que correspondió al Estado del Fondo por el año de 1981, se siguió este procedimiento. Adicionalmente a las participaciones que corresponden a cada Entidad por 1980, provenientes del Fondo, se sumaron las cantidades recaudadas por la Entidad del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1980, por los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. La suma así obtenida, se dividió entre el monto de los ingresos anuales totales obtenidos --

por la Federación por concepto de impuestos en el mismo año, excepto los adicionales, obteniéndose así un factor. Se sumaron los factores de todas las entidades y se determinó el porcentaje que cada factor representó de la suma de factores. Los porcentajes así obtenidos, son los que correspondieron a cada entidad en el Fondo General de Participaciones, a partir de 1981 (203).

Finalmente, es preciso señalar que las entidades que no se adhieran al Sistema, continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan, conforme a las leyes y decretos que quedaron derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º., fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Federal, que subsistan.

Por lo que se refiere a los gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de animales y vegetales, productos alimenticios (cultivados) y productos alimenticios a que se refiere el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980, que se hayan dejado en suspenso o derogado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá resarcir a los Estados coordinados el monto de la re

(203) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. cit.

caudación de los mismos, conforme al siguiente procedimiento:

1.- Se incrementó el Fondo General de Participaciones con el porciento que representó en la recaudación federal total del año de 1979, en el monto de los gravámenes mencionados que en ese año recaudaron los Estados y Municipios.

2.- A partir de noviembre de 1980 este Fondo se calculó con el porciento que resultó de la operación señalada en el punto anterior.

3.- Para el cálculo definitivo del Fondo General de Participaciones en 1980, se aplicó a la recaudación federal total obtenida en ese año, el porciento mencionado en el punto uno; considerándose como pagos a cuenta de dicho Fondo, además de las cantidades que por participaciones hubiera recibido el Estado, las que la propia Entidad y sus Municipios hubieran recaudado a partir del 1o. de enero de 1980, hasta el 31 de octubre del mismo año, por los conceptos antes citados y, en su caso, por impuesto predial ejidal.

4.- Al monto de las recaudaciones obtenidas por las Entidades por concepto de gravámenes estatales o municipales que no debieron mantenerse en vigor, se sumó la recaudación estatal y municipal obtenida en 1979, por la producción, enajenación o tenencia de animales y vegetales y

productos alimenticios listados en el convenio.

Por recaudación federal resarcible, se considera para estos efectos, la efectivamente ingresada a caja, no sujeta a recaudación posterior, subsidio o devolución.

Los Estados por su parte se obligaron a retirar a más tardar el 31 de diciembre de 1980, las casetas fiscales que tuvieran en su jurisdicción (204).

d).- La Colaboración Administrativa.- Los Estados que se hayan adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar con el Gobierno Federal (por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, con el objeto de superar un excesivo centralismo en el trámite y resolución de problemas, adoptar sistemas que acerquen a las autoridades, auspiciar el desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas, incrementar la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, eliminando trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

(204) Cláusula No. 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Op. Cit.

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, en la colaboración administrativa de referencia y las facultades que se otorguen a este último, serán ejercidas por las autoridades fiscales del mismo.

Esta coordinación en materia de administración de ingresos federales, comprende las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación e informática, fiscalización, liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, participación a los trabajadores en las utilidades, notificación y cobranza, recursos administrativos, devoluciones y prórrogas e intervención en juicio.

En el Convenio de Colaboración Administrativa celebrado por las Entidades coordinadas, se establece que las funciones de recaudación e informática, liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, fiscalización, notificación y cobranza y devoluciones y prórrogas se ejercerán exclusivamente respecto a los siguientes gravámenes: impuesto al valor agregado; impuesto federal sobre ingresos mercantiles; sobre tenencia o uso de automóviles; sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores; al ingreso global de las empresas de causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en activi

dades agrícolas, ganadera, de pesca y conexas; sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados sujetos a retención o impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

Ahora bien, estas funciones serán ejercidas por el Gobernador del Estado y por los funcionarios que conforme a sus leyes o reglamentos tengan facultades para administrar impuestos federales. A falta de leyes o reglamentos serán ejercidas por los funcionarios estatales que realicen actividades de igual naturaleza a las coordinadas, en relación con gravámenes locales.

La delegación de facultades hecha a través de los Convenios de Coordinación, ha sido objeto de múltiples debates y de diversas interpretaciones. Así, tenemos que el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido en los juicios 3097/77, 7026/77, 2747/78, 7854/78 y en las revisiones 1030/77/33/77, 223/78/7732/77/8952/77 (acumulados), 602/78/7856/77 y 743/78/713/78, entre otros, que los Recaudadores de Rentas estatales no están legitimados para formular liquidaciones sobre impuestos federales, ya que de acuerdo con la base del Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, se autorizó a los Gobernadores de los Estados a administrar y recaudar

los impuestos (se refería al impuesto federal sobre ingresos mercantiles), por lo que los Recaudadores de Rentas del Estado carecían de facultades para ello; ya que tanto estos funcionarios como los Tesoreros del Estado tienen atribuciones en materia fiscal, por virtud de sus legislaciones locales, encontrándose tales facultades circunscritas a tributos locales, pero no pueden comprender a un impuesto federal en relación al cual la delegación de atribuciones se hizo en el Convenio de Coordinación.

Como se puede apreciar, tal criterio es totalmente contrario a la naturaleza misma del Convenio de Coordinación y al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que si bien es cierto que tales Convenios fueron suscritos por el Gobernador y el Tesorero General de cada Estado, esto de ninguna manera significa que estos funcionarios sean los únicos facultados para emitir liquidaciones, ya que el primero de ellos suscribió el Convenio en cuanto a que es el representante del Gobierno del Estado y el segundo en cuanto a que está obligado a suscribir conjuntamente con el Gobernador los documentos que constituyan obligaciones a cargo del Gobierno del Estado y a participar en cualquier acto, contrato o convenio que obligue económicamente al propio Gobierno, además de que es el titular de la dependencia a la que corresponde ejercitar las facultades que en materia fiscal corresponden al Ejecutivo local.

Además, las funciones conferidas por virtud de los convenios de coordinación, no puede decirse que sean exclusivas de las autoridades signatarias, sino que tales atribuciones se delegan al ámbito de las autoridades que conforme a las leyes locales tienen facultades para recaudar los impuestos de la entidad (205).

No obstante que la situación relatada ya fue plenamente resuelta, las autoridades federales, a fin de evitar mayores complicaciones que pongan en tela de duda la naturaleza y alcances de los Convenios de Coordinación, superaron las posibles deficiencias que hubieran podido existir en los Convenios Unicos de Coordinación, con las modificaciones y adiciones que acordaron y ratificaron el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, los cuales fueron suscritos el 5 de febrero de 1981 (ratificaron los de 5 de febrero de 1980) y publicados los meses de enero y febrero de 1982 en el Diario Oficial de la Federación (206).

I.- Funciones de los Estados en la Administración de ingresos federales:

(205) Así lo sostuvo la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la revisión fiscal No. 79/80, juicio de nulidad 7654/78, promovido por Manuel Polo Gamboa.

(206) Hasta el 30 de abril de 1982 faltaban de publicarse en el Diario Oficial de la Federación los Convenios Unicos de Coordinación suscritos por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas el 5 de febrero del mismo año.

1.- Registro Federal de Contribuyentes.- En esta materia, las Entidades Federativas coordinadas, pueden ejercitar las siguientes funciones:

a).- Llevar y mantener al corriente el registro de los contribuyentes menores del impuesto al ingreso global de las empresas y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación que tengan su domicilio dentro de su territorio, expedir las constancias de registro y asignar las claves correspondientes.

b).- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones y comunicar a la Secretaría de Hacienda los datos de quienes no las hubieren cumplido.

2.- Recaudación e informática.- Los Estados coordinados ejercerán las siguientes funciones:

a).- Recibir las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y recaudar el importe de los créditos provenientes de impuestos, recargos, gastos de ejecución, multas e indemnización señalada en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

b).- Efectuar liquidaciones provisionales.

c).- Revisar las declaraciones y, en su caso, determinar y cobrar las diferencias.

3.- Fiscalización.- En esta materia, el Estado ejercerá las facultades de comprobación de cumplimiento de obligaciones fiscales, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias, excepto en tratándose de contribuyentes que perciban ingresos anuales mayores a los 100 millones de pesos.

4.- Liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones.- Los Estados ejercerán las siguientes atribuciones:

a).- Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos, recargos y gastos de ejecución.

b).- Imponer las sanciones administrativas correspondientes.

c).- Condonar parcial o totalmente las multas que el Estado imponga.

5.- Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.- En esta materia, el Estado coordinado emitirá las resoluciones

que correspondan cuando se trate de contribuyentes menores en el impuesto al ingreso global de las empresas o de personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.

6.- Notificación y cobranza.- Los Estados están facultados para :

a).- Notificar las resoluciones que determinen créditos fiscales - relacionados con impuestos coordinados, así como las sanciones que se impongan respecto de los mismos créditos.

b).- Notificar las sanciones administrativas distintas a las señaladas en el punto anterior impuestas por el Estado.

c).- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución y, en su caso, suspenderlo, previa garantía del interés fiscal.

d).- Efectuar las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicar las medidas de apremio necesarias.

7.- Recursos administrativos.- Los Estados que se coordinen, podrán tramitarlos y resolverlos cuando se interpongan contra actos y resoluciones cuya notificación corresponda al Estado, exceptuando el recurso de revocación.

8.- Devoluciones y prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades.- En esta materia, el Estado ejercerá las siguientes atribuciones:

a).- Resolver sobre la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente o de saldos pendientes de acreditar y efectuar el pago correspondiente.

b).- Conceder prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, previa garantía del interés fiscal.

9.- Intervención en juicio.- El Estado intervendrá como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades que detenta por virtud de la coordinación.

10.- Recaudación de las aportaciones del INFONAVIT.- Se autoriza a las oficinas receptoras del Estado a :

a).- Recaudar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

b).- El entero de los descuentos a los trabajadores que se destinen al pago de los abonos para cubrir préstamos otorgados por dicho Instituto.

c).- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos fiscales insolutos.

d).- Imponen sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley del citado Instituto.

II.- Carácter federal de las autoridades fiscales locales.- Los Convenios de Colaboración Administrativa establecen, como lo señala la Ley de Coordinación Fiscal, que las autoridades fiscales locales y municipales coordinadas se considerarán para todos los efectos como federales, señalándose además, que en contra de los actos que realicen dichas autoridades en cumplimiento de los convenios o acuerdos de coordinación, única y exclusivamente procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales (207). Este principio es acorde a lo que estipula por su parte el artículo 89 bis del Código Fiscal de la Federación, que estatuye esta facultad de coordinarse para el mejor cumplimiento de las leyes fiscales federales, ejercitando las Entidades Federativas las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; precisándose también, que los municipios tendrán tales facultades cuando así lo convengan el Estado y la mencionada Secretaría.

(207) Artículo 14, primer párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.

Pero cabe preguntarnos ¿Cuáles son los fundamentos de esta regulación? Definitivamente consideramos que los alcances que se dan en este aspecto a la coordinación, tanto por la Ley de Coordinación Fiscal como por el Código Fiscal de la Federación, exceden en mucho a los principios que marca nuestra Constitución Política y ni que decir del Sistema Federal, ya que si bien se puede señalar que es un acto lógico y congruente de la colaboración administrativa que se ha estatuído por virtud de los convenios de coordinación, no menos cierto resulta el hecho de que con esto se trastroca la personalidad de la Federación, la cual está perfectamente definida en la Carta Fundamental, en donde se establece nuestra naturaleza como Nación y se consagra el Sistema Federal, precisando y determinando en toda forma los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Por tanto, es evidente que esta situación, hasta cierto punto anómala, se encuentra muy lejana a la tan buscada y pretendida coordinación, por lo que dados sus alcances, bien puede catalogarse como una postura con visos centralistas.

III.- <u>Atribuciones concurrentes entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas.</u>- Por otra parte, la Secretaría de Hacienda puede ejercer las siguientes atribuciones, aun cuan

do hayan sido conferidas a los Estados:

1.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

2.- Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos y sus respectivos recargos.

3.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan.

4.- Intervenir como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las atribuciones ejercidas por el Estado.

5.- Efectuar las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicar las medidas de apremio necesarias.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, podrá ejercer todas sus atribuciones, aún cuando hayan sido conferidas al Estado.

IV.- Atribuciones reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Estas atribuciones son:

1.- La emisión de instructivos, circulares y resoluciones de carácter general.

2.- Emitir bases especiales de tributación.

3.- Revisar los dictámenes que formulen sobre estados financieros.

4.- Secuestrar vehículos, salvo que éste se realice con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

5.- Recibir las declaraciones de impuesto al valor agregado por la importación de bienes.

6.- Aprobar el remate y autorizar la venta fuera de subasta; -- así como dispensar la garantía del interés fiscal.

También se señala que las atribuciones no conferidas al Estado expresamente, quedan reservadas a la Secretaría de Hacienda.

V.- Facultades de interpretación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Es preciso señalar, que conforme al segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda conserva las facultades para fijar y determinar a las entidades y sus municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y las reglas de colaboración administrativa que se establezcan en los convenios y acuerdos respectivos.

Lo anterior, nos lleva a concluír que una Entidad Federativa no puede interpretar válida y libremente las leyes cuya aplicación incida en su jurisdicción, sino que se encuentra limitada a lo que le señale la Federación (por conducto de la Secretaría de Hacienda), por lo que ni siquiera se puede decir que exista la posibilidad de que surjan divergencias en este aspecto dado que se trata de una facultad reservada a la mencionada Secretaría de Estado y consecuentemente fuera del ámbito competencial del Estado coordinado.

Obviamente no estamos de acuerdo con esto, ya que es indiscutible que quien va a aplicar la Ley (en las materias coordinadas) y a percatarse de los efectos de su correcta aplicación con un juicio más objetivo, más apegado a la realidad y con auténtico conocimiento, lo es precisamente la Entidad Federativa, simplemente por el hecho de estar más cerca de los acontecimientos. Además, resulta muy poco razonable y bastante contradictorio, que por un lado se llegue al extremo de reconocer una personalidad federal a las entidades y municipios para la aplicación de las leyes federales sobre las materias coordinadas, y por otro, se le impida establecer los criterios de interpretación necesarios a esta finalidad, cuando lo recomendable sería, puesto que no se indica, que en todo caso la Secretaría de Hacienda fuera quien determinara los criterios generales y las Entidades Federativas a su vez, señalaran criterios acor-

des a las características de su región (ámbito territorial).

VI.- Oficinas Recaudadoras.- Por lo que se refiere a la recaudación de los impuestos federales, ésta no llevará a cabo por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda o por las entidades, de acuerdo a lo que se haya estipulado en los convenios o acuerdo respectivo. Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente en la Secretaría de Hacienda y rendirá una cuenta pormenorizada y detallada de dicha recaudación; la Secretaría, por su parte, hará el pago a los Estados de las cantidades que les correspondan en los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones, poniendo también a su disposición toda la información correspondiente. También se podrá establecer, mediante acuerdo de las partes contratantes, un procedimiento de compensación permanente.

VII.- Compensaciones y Pagos.- En los Convenios y Acuerdo de Colaboración Administrativa, se fijarán las percepciones que reciban las Entidades o Municipios, por las actividades de administración fiscal que efectúen, y son de la siguiente manera:

La Secretaría de Hacienda cubrirá al Estado el 35% del monto que éste cobre por concepto de impuestos, recargos y multas en ejercicio

de las atribuciones conferidas; percibirá la totalidad de los gastos de ejecución que cobre y el 50% de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

El Estado se obliga a enterar al Banco de México, a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación, descontándose las cantidades que le correspondan al Estado y el importe de las devoluciones efectuadas a los contribuyentes.

La Federación, por su parte, también se obliga a 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 (208).

La Secretaría de Hacienda podrá compensar las cantidades no concertadas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones, y mensualmente se compensarán los créditos y adeudos que deriven de las atribuciones conferidas a los Estados.

(208) Convenio de Colaboración Administrativa que en materia fiscal federal celebraron la S.H.C.P. y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

VIII.- Cumplimiento y Vigilancia.- Cuando la Federación sea deudor del Estado, éste le entregará antes del día 25 de cada mes, una constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior, y la Federación cumplirá la obligación de otorgar las participaciones, entregando al Banco de México la diferencia entre las participaciones que le correspondan y el importe de la constancia de recaudación.

Si el Estado es deudor de la Federación, ésta le entregará antes del día 25 de cada mes, una constancia de participaciones y el Estado cumplirá la obligación de entregar el importe de la recaudación federal, enterando al Banco de México la diferencia entre las cantidades que está obligado a pagar y las participaciones a que tiene derecho. Los enteros correspondientes no efectuados en los plazos establecidos, causarán recargos a la tasa que fije la Ley de Ingresos de la Federación, ya sea a cargo de la entidad o de la Federación, para el caso de prórroga de créditos fiscales.

La Secretaría de Hacienda vigilará el ejercicio de las atribuciones que correspondan al Estado, y ambas partes vigilarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa celebrado. Pero la Secretaría podrá tomar a su cargo

las atribuciones que ejerza el Estado cuando incurra en incumplimiento de las obligaciones contraídas. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones, en cuyo caso dará aviso por escrito. Ambas decisiones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos 30 días después de su notificación y surtirán sus efectos al día siguiente de dicha publicación. Los Convenios de Colaboración Administrativa serán publicados en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y surtirán sus efectos a partir de la publicación de este último.

IX.- Informes y Cobranzas.- Los municipios rendirán al Estado cuenta de las cobranzas del mes, enterando el 10% de lo recaudado en su jurisdicción (el 90% lo percibe cada municipio); al Estado corresponde el 8% y el 2% restante lo entrega a la Federación. Asimismo, incluirá los resultados de la cobranza de la cuenta comprobada que se formula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Estado, a su vez, presentará a esta misma Secretaría de Hacienda cada 2 meses, informes y estados comparativos de cartera pendientes de cobro y el resumen anual correspondiente, a fin de que la Federación está en posibilidad de evaluar los resultados de la medida adoptada.

X.- Terminación del Convenio.- Asimismo, tanto la Federación como los Estados, pueden dar por terminado, parcial o totalmente, estos convenios de colaboración, y su terminación deberá igualmente ser publicada en el Periódico Oficial del Estado correspondiente y en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último. Si la terminación se solicita por el Gobierno del Estado, dicha declaratoria se publicará, además, en el Periódico Oficial del propio Estado.

XI.- Coordinación Municipal.- Por otra parte, con el objeto de fortalecer y dotar de más recursos económicos a los municipios, a fin de que logren un mayor desarrollo, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados han considerado necesario delegar a los municipios las facultades de delegación y cobranza de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, a cambio de una percepción importante en el rendimiento de ellas (209).

Así, las Entidades Federativas se coordinan con el Gobierno Federal (por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público),

(209) Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa, celebrado entre la S.H.C.P. y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

en la recaudación, cobranza, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de multas administrativas impuestas a infractores domiciliados en su circunscripción territorial, exceptuando las destinadas a un fin específico o las participables a terceros, ejerciéndose tales funciones a través de las autoridades fiscales municipales correspondientes y pudiendo intervenir en su auxilio el Estado respectivo.

Tanto la Federación como el Estado pueden realizar en forma directa las facultades que se otorguen al Municipio, sin perjuicio de la percepción que corresponda al Estado y a sus municipios. Pero los municipios podrán ejercer las siguientes atribuciones, a través del Presidente Municipal, Tesorero Municipal o funcionarios que ejerzan facultades de igual naturaleza:

1.- Notificar y recaudar el importe de las multas, así como de sus correspondientes accesorios (recargos, gastos de ejecución e indemnizaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación).

2.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, así como suspender dicho procedimiento previa garantía a favor de la Tesorería de la Federación.

3.- Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

4.- Conceder prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas, previa garantía o dispensa de ella.

5.- Tramitar y resolver los recursos administrativos, excepto el de revocación.

Cada municipio percibirá el 90% de lo recaudado en su circunscripción territorial por multas, recargos e indemnizaciones y enterará dentro de los 15 días del mes siguiente el 10% restante; del 10%, al Estado corresponderá el 8%, y éste enterará a la Federación el 2% restante. El municipio tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre.

e) Los Organismos de la Coordinación Fiscal.- Con el objeto de lograr un óptimo desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se crean, por virtud de la Ley de Coordinación Fiscal, los siguientes organismos:

1.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.- Esta se encuentra integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares del órgano hacendario de cada entidad, siendo pre-

sidida la misma por el propio Secretario de Hacienda y por el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión de la entidad en -- que ésta se llevo a cabo. El Secretario del ramo podrá ser suplido en sus ausencias por el Subsecretario de Ingresos y los titulares del área hacendaria por la persona que para tal efecto designen.

Esta reunión sesionará una vez al año por lo menos, pudiendo celebrarse un mayor número de veces. Se llevará a cabo a convocatoria del Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (organismo también de este Sistema), y en la convocatoria se puntualizarán los asuntos y temas - sobre los que deberá avocarse la Reunión.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, son las siguientes:

a).- Aprobar los reglamentos de la propia Reunión Nacional - de Funcionarios Fiscales, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas - Públicas.

b).- Señalar las aportaciones ordinarias y extraordinarias -- que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento

de los organismos aludidos.

c).- Fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, aprobar sus presupuestos y programas.

d).- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas necesarias a fin de mantener actualizado y mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.- Este organismo está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría) y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros, elección en la que no participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades están representadas por las 8 que para tal efecto elijan, las cuales actúan a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo. Dichas entidades se eligen por cada uno de los 8 grupos establecidos y esta repre-

sentación es en forma rotativa. Los grupos están conformados de la siguiente manera:

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

Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

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

Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo 2 años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período hasta en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas. La Comisión será convocada por el Secretario de Hacienda, por el Subsecretario de In-

grosos o por tres de sus miembros de dicha Comisión y en la convocatoria se deben de señalar los asuntos a tratarse en ella.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, son las siguientes:

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

b).- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban de cubrir tanto la Federación como las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, proyectos que se someten a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

c).- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y elaborar informes que se someterán a la aprobación de la Reunión Nacional.

d).- También debe vigilar la creación e incremento de los Fondos mencionados, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como vigilar la determinación, liquidación y

pago de participaciones a los municipios que deba efectuar la Secretaría de Hacienda y los Estados.

e).- Formular los dictámenes técnicos (para el caso de que alguna entidad adherida al Sistema viole lo previsto por los artículos 73, -- fracción XXIX, 117, fracción IV a VII y IX o 118, fracción I de la Constitución Federal).

f).- Las demás que encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

3.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).- Este organismo de la coordinación, tiene el carácter de público con personalidad jurídica y patrimonio propios y está integrado -- por las siguientes autoridades:

a).- Director General. Ostenta la representación del Instituto.

b).- Asamblea General. Aprueba sus estatutos, reglamentos, -- programas y presupuesto (la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales funge como tal).

c).- Funge como Consejo Directivo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y cuenta además, con las facultades que señalen los Estatutos.

Las facultades del INDETEC son las siguientes;

a).- Llevar a cabo los estudios relativos al Sistema Nacional de Coordiación Fiscal.

b).- Elaborar permanentemente estudios de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

c).- Proponer medidas tendientes a coordinar la acción impositiva federal y local, a fin de lograr una equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

d).- Fungir como Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

e).- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

f).- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

g).- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

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

Con el objeto de que este Instituto lleve a cabo las funciones que tiene encomendadas, puede participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

3.- LOS CONVENIOS DE COORDINACION Y SU REPERCUCION EN LOS ESTADOS DE COLIMA, TABASCO Y VERACRUZ

a).- Características comunes.- Con el objeto de alcanzar un desarrollo armónico, equilibrado y uniforme del país, el Gobierno Federal ha puesto en marcha diversos planes de desarrollo nacional y regional, y a fin de fortalecerlos, ha celebrado con los Gobiernos Estatales Convenios que tratan de cumplir con tal objetivo.

El Convenio Unico de Coordinación, celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz,

con fecha 5 de febrero de 1981 (se celebran cada año desde 1980), trata de coordinar las acciones tendientes a la ejecución de obras, la prestación de servicios y llevar a cabo todas las actividades que le competen a la Federación y a los Estados de manera concurrente o que sean de interés común, mediante la realización de programas en los sectores administrativos, coordinados por las Secretarías de Estado, algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal no agrupadas sectorialmente, de la Procuraduría General de la República y de algunas entidades dependientes de la Presidencia de la República.

Así, a efecto de coadyuvar a la integración del Sistema Nacional de Planeación, el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales convienen en coordinar acciones para el establecimiento de comités estatales de planeación para el desarrollo y en buscar la consolidación y ampliación de las bases de coordinación con el objeto de asegurar y garantizar la congruencia entre los Planes Estatales de Desarrollo y los Planes Global y Sectoriales.

Los Programas de Desarrollo Económico, son de 3 tipos:

1.- Inversión.- Estos programas quedan a cargo de las dependencias y entidades federativas, originalmente responsables, como por

ejemplo en tratándose de agua potable y alcantarillado rurales; obras en cabeceras municipales; mejoramiento de vivienda; caminos de mano de obra y vecinales; carreteras estatales y vecinales, etc. Hay un Manual de Operación en donde se definen las responsabilidades para la ejecución, supervisión y evaluación de los programas.

2.- Sectoriales Concertados .- Implican acciones de uno o varios sectores y se concertan bajo la modalidad de Acuerdos de Coordinación.

3.- Desarrollo Estatal.- En estos programas, se integran acciones y recursos de los sectores público, social y privado; bajo la forma de Proyectos Prioritarios de Desarrollo Estatal, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores estratégicos; son formulados por el Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico del Estado al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su concertación se lleva a cabo bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Asimismo, se establece la coordinación de acciones conforme a lo establecido por el PIDER, a fin de promover el desarrollo de las comunidades rurales; así como la implementación de programas COPLAMAR. En igual forma, existe un compromiso compartido en apoyo al -

Sistema Nacional de Planeación, al Plan Global de Desarrollo, al Sistema Alimentario Mexicano, al Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal; y desde luego a la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, al Fondo Nacional para Actividades Sociales, al Patronato Nacional de Promotores Voluntarios y a la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior.

Esta labor conjunta de la Federación y las Entidades Federativas, es con el objeto de vigilar el respeto a nuestra Carta Fundamental, las garantías individuales, fomentar el desarrollo político, auxiliar en funciones electorales, prevención de la delincuencia, realizar labores de auxilio en caso de desastre, fortalecer la comunicación social, ampliar la distribución del Diario Oficial de la Federación, establecer y operar un Sistema Nacional de Archivo, dar a conocer la política demográfica del Gobierno Federal, establecer y poner en marcha el Sistema Nacional de Registro de Población e Identificación Personal, así como coordinarse en materia de expedición y refrendo de pasaportes.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hará la transferencia de fondos que corresponda al Gobierno del Estado para que ejecute los Programas Estatales de Inversión con-

venidos, conforme al calendario de ministración de recursos que se a -- pruebe. Por lo que hace a los Programas Sectoriales Concertados y a los de Desarrollo Estatal, las partes establecerán de común acuerdo los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su ade-- cuada ejecución.

Aspecto de medular importancia es el fiscal, en donde también se establece la coordinación de la Federación con los Estados a fin de lograr una mejor distribución de los recursos tributarios, fortaleciendo no sólo a la Entidad Federativa, sino incluso al municipio, célula jurídica y política de nuestro régimen. Es decir, se trata de integrar una política financiera y hacendaria que logre una auténtica colaboración en el ámbito fiscal, crediticio y de estímulos fiscales.

Con este Convenio se busca implementar sistemas de información estadística y geográfica, promover el desarrollo de la ciencia y - - tecnología, vigilar los bienes propiedad de la Nación, conservar los recursos naturales no renovables, fomentar y proteger la industria, coordinar acciones en materia comercial, procurar el desarrollo y producción agropecuario y forestal, en materia de comunicaciones y transportes, y promover y apoyar la ejecución, evaluación y actualización de los planes de desarrollo urbano municipales y de centros de población, de donde -

resulta pieza importante el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Programas Operativos y el Programa Nacional de Vivienda.

Asimismo, se pretenden poner en marcha con este Convenio, -- programas conjuntos sobre la creación y administración de establecimientos de salubridad y asistencia pública, de educación, capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, asentamientos humanos, llevar a cabo las acciones que tiendan a mejorar el nivel de vida de los trabajadores y de - los habitantes de los ejidos y de las comunidades rurales, dando cumplimiento así a las leyes laborales y agrarias.

También existe un compromiso compartido para promover el incremento y diversificación de los mercados turísticos, auspiciar el desarrollo turístico, fomentar la industria pesquera y coadyuvar a que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Ahora bien, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos se pondrá a disposición de los Ejecutivos Estatales estudios de reforma administrativa y se le prestará asesoría y ayuda para la capacitación del personal de la administración estatal, esto último a traves del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La transferencia al régimen estatal de ciertas funciones que están a cargo de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su participación en las mismas, se llevará a cabo por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición del Ejecutivo Estatal, tomando en consideración la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente y de la Coordinación General de Estudios Administrativos, quien estudiará y resolverá lo conducente, cuando sean de interés exclusivamente local o estén vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del Gobierno del Estado.

En su clausulado también se estipula que el Convenio tiene una vigencia permanente a partir del 1o. de enero de 1981, pero que podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes, evaluándose también el cumplimiento del mismo.

Respecto a su evaluación, el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado (órgano auxiliar de los Gobiernos Estatal y Federal), rendirá informes trimestrales y opiniones al Gobierno Estatal y al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ello hasta en tanto se lleve a cabo la formalización de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y sin perjuicio de que

se pueda recurrir a otros órganos de información.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, le entregará a los Ejecutivos locales los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios.

Finalmente, se indica que si una de las partes contratantes incumple las obligaciones convenidas, la otra queda liberada del cumplimiento que le sea correlativo.

Por lo que hace a los Convenios de Adhesión celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz, el 26 y 19 de octubre y 1o. de noviembre de 1979, respectivamente, tenemos que dichas Entidades Federativas convinieron en adherirse al Sistema Nacional, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de estos Convenios y sus Anexos.

En el clausulado del Convenio se hace notar que debe entenderse por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos", las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas en ese período.

También se indica, que los estímulos fiscales otorgados por la Federación, en relación a ingresos federales, serán tomados en cuenta como impuestos realmente cobrados, no así las devoluciones de impuestos pagados previamente, los cuales no se considerarán como estímulo fiscal. A los recargos percibidos en un año de calendario, se aplicarán los mismos porcientos utilizados para el cálculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y las cantidades resultantes se adicionarán al Fondo respectivo.

Ahora bien, ante la modificación y adición de varios preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a diversas disposiciones fiscales federales, la nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones (aprobada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en sesión de 13 de marso de 1981), el establecimiento del impuesto especial sobre producción de bienes y servicios y la ampliación del objeto del impuesto sobre uso o tenencia de automóviles, inicuyendo otros vehículos, se reformaron las cláusulas Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Novena del Convenio de Adhesión celebrado

por los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz (210), considerándose como impuestos federales (su origen por Entidad Federativa es plenamente identificable) y cuya lista es así:

1.- Al valor agregado.

2.- Sobre producción y servicios.

3.- Sobre enajenación de automóviles nuevos.

4.- Sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

5.- Sobre la renta y al valor agregado, que hubieran determinado presuntivamente las autoridades fiscales a contribuyentes menores; sobre la renta que se cubra conforme a bases especiales establecidas por la Secretaría mediante reglas generales, aplicables a personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca; así como retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados a que estén obligados los contribuyen

(210) Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz el 3 de julio de 1981 y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1981.

tes menores y las personas físicas sujetas a las mencionadas bases especiales, así como el impuesto sobre erogaciones -- por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, a que estén obligados los -- contribuyentes menores y las personas físicas antes citadas.

Se identifican con el origen de los impuestos al valor agregado, sobre producción y servicios y sobre enajenación de automóviles nuevos; por lo que serán asignables -salvo si el resultado de estas operaciones fuere negativo- :

1.- Los impuestos correspondientes al año de calendario, cuando el ejercicio del contribuyente coincida con él, o los impuestos determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año inmediato anterior a la terminación de su ejercicio.

2.- Los impuestos pagados en Aduanas por importación de bienes.

3.- Las diferencias de impuestos pagadas en el año de calendario, correspondientes a años anteriores, que no hayan sido declaradas.

También se alude al procedimiento para la asignación de los impuestos de la siguiente manera:

1.- Impuesto al Valor Agregado.-

a).- Si el contribuyente tiene uno o más establecimientos en una sola entidad federativa, el impuesto asignado será el que resulte de las reglas señaladas anteriormente.

b).- Si el contribuyente tiene establecimientos en dos o más entidades, el impuesto se prorrateará entre las entidades donde estén los establecimientos.

2.- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por la enajenación e importación.- El impuesto asignable corresponderá a las Entidades productoras y consumidoras conforme a una tabla que señala los porcentajes de tales asignaciones.

Impuesto	Entid. Product.	Entid. Consum.
Aguas envasadas y refrescos o sustancias que al diluirse permitan obtener refrescos	40%	60%
Cerveza	6%	94%
Bebidas alcohólicas, excepto cerveza	0%	100%

Tabacos labrados	10%	90%
Gasolina	0%	100%

Si los contribuyentes tienen fábricas en dos o más Entidades, el impuesto correspondiente a las Entidades productoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado por la producción de cada Entidad en el año de calendario de que se trate. El impuesto se asignará a las Entidades consumidoras, en proporción al impuesto causado que corresponda a los productos distribuidos para su venta en cada Entidad, en el año de calendario de que se trate. No se considera asignable este impuesto cuando se cause por la prestación de servicios o por aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio de que se trata.

3.- Impuesto sobre Enajenación de Automóviles Nuevos.- El correspondiente a las Entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los automóviles distribuidos para su venta en cada Entidad. La identificación en cuanto al origen de este impuesto, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por las contribuciones, a la Entidad Federativa donde la paguen, en el mismo año en que se efectúe el mismo.

Así se establece que los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones que reciben los Estados desde el 1o. de enero de 1980, se calcularán aplicando los porcientos que les corresponda en dicho Fondo, a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate.

También se indica que a partir de 1981, la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se efectuará con base en los datos del año anterior y con las siguientes operaciones:

1.- El 25% se distribuirá entre las entidades federativas por partes iguales.

2.- El 50% entre todas las entidades, conforme a las siguientes reglas:

a).- La suma recibida por la Entidad en el Fondo General de Participaciones, más el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad (erogación por habitante).

b).- Se divide el número uno entre la erogación por habitante (primer factor).

c).- El tanto por ciento en que cada entidad participe del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el porciento que el primer factor de cada Entidad represente en la suma de los primeros factores de todas las entidades.

3.- El 25% del fondo se distribuirá entre todas las entidades, conforme a las siguientes reglas:

a).- Se dividirá uno entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo General (segundo factor).

b).- El tanto porciento en que cada Entidad participe del fondo, será el porciento que el segundo factor de cada entidad represente en la suma de los segundos factores de todas las entidades.

4.- Se sumarán las cantidades que correspondan a la entidad conforme a los puntos 1, 2 y 3 y se determinará el porciento que dicha suma represente en el monto total del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año de calendario inmediato anterior a aquél en que se efectué el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda.

Los anticipos mensuales que correspondan al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y las afectaciones al --

mismo que deba efectuar la Federación, se calcularán de la misma manera. Si para la determinación de los coeficientes o porcientos de participaciones no se obtiene oportunamente la información, se estimará conforme a los procedimientos que apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Finalmente, se indica que el Distrito Federal será tomado en cuenta en todos los cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con las reglas aplicables a las Entidades Federativas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz, celebraron el Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión el 26 y 19 de octubre y 1o. de noviembre de 1979, respectivamente, en donde se señalaron los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso a partir del 1o. de enero de 1980, y también se indicó la recaudación estimada en 1979.

Los Estados celebrantes convinieron además, en que a los gastos de administración de impuestos federales percibidos por ellos en 1979, se les diera el mismo tratamiento que a los impuestos estatales o municipales que quedaron en suspenso.

En el Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión (No. 3 en los Estados productores de petróleo), los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz -- (211), convinieron en colaborar en la desconcentración del servicio de expedición y refrendo de pasaportes, como apoyo al Programa de Reforma Administrativa. Así estas Entidades Federativas pactaron a partir de la fecha de suscripción de este documento, dejar de expedir pasaportes provisionales y que al ingreso que por este concepto tuviera el Estado en -- 1979, se le diera el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales dejados en suspenso.

A cambio del incremento de participaciones, las Entidades coordinadas convinieron con la Secretaría de Relaciones Exteriores en proporcionar su colaboración administrativa para la expedición de pasaportes — con sujeción a los lineamientos que le marcara dicha Secretaría (instructivos, circulares, resoluciones, etc.) y en dejar de expedir pasaportes - provisionales.

En el Anexo No. 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (No. 4 en los Estados productores de petróleo), celebrado el 31 de octubre de 1980, los Estados de Colima, Tabasco y -

(211) Lo celebraron el 2 de enero de 1981.

Veracruz, convinieron en participar en la implementación del Sistema -- Alimentario Mexicano, para lo cual dejan en suspenso la aplicación de leyes tributarias estatales o municipales, que gravan la producción, enajenación o tenencia de:

I.- Animales y vegetales

II.- Los siguientes productos alimenticios:

1.- Carne en estado natural

2.- Tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo

3.- Leche en estado natural y huevo, cualquiera que sea su presentación

4.- Azúcar, mascabado y piloncillo

5.- Sal

6.- Agua no gaseosa ni compuesta

III.- Productos alimenticios a que se refiere el Decreto de fecha 28 de agosto de 1980, que son:

1.- Aceite vegetal comestible, excepto de oliva

2.- Café molido

3.- Café molido con azúcar

4.- Café soluble

5.- Café tostado

6.- Chiles jalapeños envasados

7.- Chiles serranos envasados

8.- Chiles chipotles envasados

9.- Chiles habaneros envasados

10.- Otros chiles envasados

11.- Jamón cocido

12.- Longaniza

13.- Queso de puerco

14.- Chorizo

15.- Salchichas

16.- Pulpa de pescado congelado y empanizado

17.- Atún en conserva

18.- Sardina anchoveta en conserva

19.- Pastas alimenticias para sopa (menudas, fideos y huecas)

20.- Crema derivada de leche

21.- Mantequilla derivada de leche

22.- Queso fresco de leche

23.- Puré de tomate en conserva

24.- Manteca de origen animal

25.- Manteca de origen vegetal

26.- Margarina

27.- Frutas en conserva, en mermelada, en ate o en jalea

28.- Hortalizas en conserva

29.- Granos de elote o maíz en conserva

No se considera incluído el impuesto predial rústico incluso sobre la propiedad ejidal o bienes comunales.

A su vez, la Secretaría de Hacienda, conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación, de la siguiente forma:

1.- Incrementar sus participaciones con el porciento que represente en la recaudación federal total del año de 1979, el monto de los gravámenes que ese mismo año hubieran recaudado los Estados y Municipios por la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y productos alimenticios y que hubieren quedado en suspenso; incluyéndose, además, la parte no subsidiada por el Estado en 1979, de los productores de animales y vegetales.

2.- A partir de noviembre de 1980, el Fondo General de Participaciones se calculará con el porciento que resulte de las operaciones señaladas en el punto anterior.

3.- Para el cálculo definitivo del Fondo General de Participaciones en 1980, se aplicará a la recaudación federal obtenida en ese año, al porciento a que se aludió en el punto número 1; se considerarán como pa-

gos a cuenta de dicho Fondo, además de las cantidades que reciba el Estado, los que la propia Entidad y sus municipios hubieran recaudado del 1o. de enero al 31 de octubre de 1980, por los conceptos previamente señalados y, en su caso, por impuesto predial ejidal.

4.- Al monto de las recaudaciones obtenidas en la Entidad en concepto de gravámenes estatales o municipales que no debieran mantenerse en vigor por virtud de la Ley de Coordinación Fiscal, se sumará la recaudación estatal y municipal obtenida en 1979, por la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y productos alimenticios. Además, el Estado se obliga a retirar, a más tardar el 31 de diciembre de 1980, las casetas fiscales establecidas en su territorio; las cifras de recaudación estatal o municipal quedan sujetas a ratificación o rectificación, con base en la revisión que realice la Secretaría de Hacienda y las autoridades del Estado.

En el Anexo No. 4 (No. 5 en los Estados productores de petróleo) (212), se conviene dejar en suspenso o derogar los gravámenes estatales o municipales que versen sobre los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en reformas de 30 de --

(212) Celebrado por los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz el 3 de julio de 1981.

diciembre de 1980. El procedimiento que llevará a cabo la Secretaría de Hacienda para resarcir el monto de esta recaudación, es el siguiente:

1.- La Federación incrementará los porcientos del Fondo General de Participaciones, con el porciento que represente en la recaudación federal total del año de 1980, el monto de los gravámenes que en el mismo año se hubieran recaudado en los Estados y Municipios por los conceptos del artículo 41 de la mencionada Ley del Impuesto al Valor Agregado.

2.- A partir del 1o. de enero de 1981, el Fondo General de Participaciones se calculará con el porciento que resulte de las operaciones precitadas.

3.- Para la determinación de la cantidad que corresponde al Estado de este Fondo por el año de 1981, se seguirá el procedimiento a que alude la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, a estas participaciones se sumarán las cantidades recaudadas en la entidad en 1980, por los conceptos del precitado artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Esta suma se dividirá entre el monto de los ingresos anuales totales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos en el mismo año, excluyéndose los impuestos adicionales, obteniéndose así un factor. Se sumarán los factores obtenidos por todas las entidades y se de--

terminará el porcentaje que cada factor represente de la suma de factores. El porcentaje resultante es lo que le corresponde a cada entidad.

Tanto los impuestos estatales y municipales, como las cifras de recaudación materia de resarcimiento por parte de la Federación, son sujetas a ratificación o rectificación por parte de la Secretaría y las autoridades del Estado.

Por lo que se refiere al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz (celebrados el 26 y 19 de octubre y 1o. de noviembre de 1979, respectivamente), tenemos que el mismo es con el objeto de incrementar la recaudación de los impuestos federales, auspiciando el desenvolvimiento de la capacidad administrativa a las Entidades Federativas; ello en concordancia con los lineamientos del Convenio Unico de Coordinación. En esta forma, la Secretaría de Hacienda y los Estados mencionados, se coordinan en varias funciones, tales como registro federal de contribuyentes, participación a los trabajadores en las utilidades, recursos administrativos, recaudación e informática, fiscalización, liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, notificación y cobranza, devoluciones y prórrogas, intervención en juicio. Estas últimas funciones

se ejercerán exclusivamente por los siguientes gravámenes:

1.- Impuesto al valor agregado

2.- Impuesto federal sobre ingresos mercantiles

3.- Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles

4.- Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores

5.- Impuesto al ingreso global de las empresas de causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.

6.- Impuesto sobre la renta por la prestación al servicio personal subordinado, sujeto a retención.

7.- Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sujeto a retención.

Las funciones conferidas al Estado, podrán ser ejercidas por el Gobernador del Estado o por los funcionarios de la Administración Pública del Estado, conforme a sus leyes o reglamentos, que tengan facultades para administrar impuestos federales. Las autoridades del Estado podrán

hacer las notificaciones y requerimientos que procedan, y aplicarán las medidas de apremio que fueren necesarias.

Por lo que se refiere a las funciones de registro federal de causantes, de recaudación e informática, de fiscalización, de liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y en materia de notificación y cobranza, se establecen y marcan las atribuciones que los Estados ejercerán de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, el Estado tramitará y resolverá lo concerniente a recursos administrativos, excepción hecha del recurso de revocación. También tendrá atribuciones en materia de devoluciones y prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, así como su intervención como parte en aquellos juicios que se susciten con motivo del ejercicio de tales facultades.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda, se reserva las siguientes atribuciones:

1.- Elaborar instructivos, circulares y resoluciones de carácter general, para la aplicación de este Convenio.

2.- Emitir bases especiales de tributación.

3.- Revisar los dictámenes que se formulen sobre los estados financieros.

4.- Secuestrar vehículos, salvo que se realice con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

5.- Recibir las declaraciones del impuesto al valor agregado por la importación de bienes, y recaudar el importe de los créditos correspondientes.

6.- Aprobar el remate y autorizar la venta fuera de subasta de bienes embargados en el procedimiento administrativo.

Se establece que las atribuciones no conferidas a los Estados en forma expresa, quedan reservadas a la Secretaría de Hacienda, además de que puede ejercer las siguientes, aun cuando hayan sido conferidas al Estado:

1.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de registro federal de contribuyentes, así como practicar visitas domiciliarias de auditoría e inspecciones.

2.- Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos y sus

respectivos recargos, y estimar la base gravable de los causantes.

3.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan.

4.- Intervenir como parte en los juicios que se susciten con motivo de las atribuciones ejercidas por el Estado.

5.- Hacer las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicar las medidas de apremio necesarias.

Por medio de este Convenio, también se autoriza al Estado a recaudar los impuestos antes mencionados, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución y para hacer efectivos créditos fiscales insolutos y sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de éstos.

Por las actividades de administración fiscal, se entregará al Estado el 35% del monto que éste cobre por concepto de impuestos, recargos y multas. También tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 50% de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación (cuando no se pague de inmediato el cheque expedido para cubrir el importe del crédito fiscal, se

tiene el derecho de exigir al librador el 20% del valor del cheque).

El Estado se obliga a enterar al Banco de México, a más tardar el 25 de cada mes, el importe de la recaudación de los fondos que recaude en el mes inmediato anterior, para que se abone a cuenta de la Tesorería de la Federación, descontándose las cantidades que correspondan al Estado y el importe de las devoluciones efectuadas a los contribuyentes en el mes inmediato anterior; a su vez, la Federación se obliga a entregar 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. Se prevé que la Secretaría de Hacienda y el Estado, compensen los créditos y adeudos que deriven.

La Secretaría de Hacienda vigilará el ejercicio de las atribuciones que correspondan al Estado por virtud del Convenio celebrado, y ambas partes vigilarán el cumplimiento de las obligaciones que de él se deriven. Esta Secretaría intervendrá de inmediato en caso de que el Estado incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas; el Estado avisará por escrito cuando deje de ejercer sus atribuciones, lo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar 30 días después de su notificación.

Finalmente, se prevé el que se pueda modificar e incluso dar -- por terminado el Convenio. La declaratoria de terminación, se publicará dentro de los 30 días siguientes en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, si éste la hubiera solicitado.

En el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa, - celebrado por la Secretaría de Hacienda y los Gobiernos de Colima, Ta-- basco y Veracruz el 4 de diciembre de 1980, 29 de mayo y 29 de enero -- de 1981, respectivamente, se pactó la coordinación en la recaudación, -- cobranza, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en par- cialidades de multas administrativas impuestas por autoridades federa-- les no fiscales, en su circunscripción territorial, excepto las destinadas a un fin específico o las participables a terceros, ejerciendo tales atribu ciones las autoridades fiscales municipales correspondientes y pudiendo el Estado intervenir en su auxilio. Así, los municipios pueder ejercer a través del Presidente Municipal, el Tesorero Municipal o los funciona-- rios que tengan facultades para ello, las siguientes atribuciones de la Se cretaría de Hacienda (se llevan a cabo bajo los lineamientos señalados - por la misma):

1.- Notificar y recaudar el importe de las multas y liquidar y - recaudar sus accesorios, tales como los recargos, gastos de ejecución

o indemnizaciones a que alude el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

2.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución y hacer efectivas las multas y sus accesorios, así como suspender dicho procedimiento , previa garantía del interés fiscal.

3.- Efectuar la devolución de las cantidades pagadas indebidamente.

4.- Conceder prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades.

5.- Tramitar y resolver los recursos administrativos, excepción hecha del recurso de revocación.

El Municipio percibirá el 90% de lo recaudado en su circunscripción territorial por concepto de multas, recargos e indemnizaciones mencionados. Rendirá al Estado cuenta de las cobranzas del mes y enterará dentro de los 15 días siguientes del mes a aquel en que se efectuó la recaudación, el 10% restante. De este 10%, al Estado le corresponderá el 8% y enterará a su vez a la Federación el 2% restante, incluyendo los resultados de la cobranza y la cuenta comprobada que se formule a la Secreta--

ría de Hacienda. El Municipio percibirá la totalidad de los gastos de ejecución que cobre. La Tesorería de la Federación, cuando haga efectivas las garantías otorgadas, liquidará al Estado y al Municipio las percepciones correspondientes.

El Estado lo presentará a la Secretaría de Hacienda, cada dos meses, informes y estados comparativos de cartera pendientes de cobro, así como el resumen anual correspondiente, a fin de que la Federación evalúe los resultados obtenidos.

b).- Diferencias.-

I.- En cuanto al contenido del Convenio Unico de Coordinación, la única diferencia que existe, es que mientras en los Estados de Colima y Tabasco se establece el apoyo a la realización de las acciones de fomento económico y social a efectuarse por medio del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, en el Estado de Veracruz, el Convenio relativo no contiene tal disposición (213).

II.- En el Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión celebrado por el Estado de Colima, se señalan los impuestos estatales que quedan en suspen

(213) Fe de erratas a los Convenios Unicos de Coordinación que ratifican el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1982.

so a partir del 1o. de enero de 1980, y también se alude a la recaudación estimada para 1979. Entre ellos tenemos:

1.- Traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles. Se suspende parcialmente.

2.- Local sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente.

3.- Ganadería. Se suspende parcialmente.

4.- Producción y compra de primera mano de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente.

5.- Producción de Azúcar, panela o piloncillo y mieles incristalizables. Se suspende parcialmente.

6.- Ejercicio de profesiones, artes u oficios. Se suspende parcialmente.

7.- Productos de capitales. Se suspende parcialmente.

8.- Enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor. Se suspende parcialmente.

9.- Adicionales. Se suspenden parcialmente.

Recaudación estimada en 1979: $31.2 millones.

Los impuestos municipales que quedaron en suspenso a partir del 1o. de enero de 1980, fueron:

1.- Comercio. Se suspende parcialmente.

2.- Industria. Se suspende parcialmente.

3.- Espectáculos y otras diversiones públicas. Se suspende parcialmente.

4.- Cabarets y centros similares, cantinas, expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente.

Recaudación estimada en 1979: $ 15.4 millones.

Por concepto de gastos de administración en 1979, se estimó la cantidad de $4.5 millones.

En el Anexo No. 1 del Convenio de Adhesión celebrado por el Gobierno del Estado de Tabasco, también se señalaron los impuestos federales y municipales que quedaron en suspenso a partir del 1o. de enero de 1979. Entre los primeros, tenemos:

1.- Traslado de dominio de bienes muebles e inmuebles. Se suspende parcialmente.

2.- Actos, contratos e instrumentos notariales. Se suspende -- parcialmente.

3.- Traslado de dominio de automóviles, camiones y demás vehículos de motor. Se suspende parcialmente.

4.- Pieles no curtidas. Se suspende totalmente.

5.- Comercio e industria. Se suspende parcialmente.

6.- Expendio de bebidas alcohólicas, excepto cerveza. Se suspende totalmente.

7.- Empresas porteadoras de personas o cosas. Se suspende -- parcialmente.

8.- Compraventa de segunda o ulteriores manos de pescados y mariscos. Se suspende parcialmente.

9.- Producción de azúcar, piloncillo, mieles cristalizables e incristalizables. Se suspende parcialmente.

10.- Alcoholes y aguardientes. Se suspende parcialmente.

11.- Diversiones y espectáculos públicos. Se suspende parcialmente.

12.- Juegos permitidos, explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y fonoelectromecánicos. Se suspende parcialmente.

13.- Productos de capitales. Se suspende parcialmente.

14.- Arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles. Se suspende parcialmente.

15.- Honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos. Se suspende parcialmente.

16.- 2% sobre ventas de petróleo, gasolina y derivados. Se suspende totalmente.

Recaudación estimada en 1979: $ 144.7 millones.

Los impuestos municipales que quedaron en suspenso a partir del 1o. de enero de 1980, son:

1.- Comercio e industria. Se suspende parcialmente.

2.- Expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente.

3.- Compraventa de primera mano de alcoholes, aguardiente, vinos y licores. Se suspende parcialmente.

4.- Espectáculos y diversiones públicas. Se suspende parcialmente.

5.- Juegos permitidos y por la explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y foncelectromecánicos. Se suspende totalmente.

6.- Productos del ganado.

7.- Profesiones y otras actividades lucrativas. Se suspende parcialmente.

8.- Compraventa de fierro, cartón, concha de coco y concha de ostión. Se suspende totalmente.

9.- Hoteles, moteles y casas de huéspedes. Se suspende totalmente.

Recaudación estimada en 1979 : $814.2 millones.

En gastos de administración que perciba el Estado durante 1979, por los impuestos federales que administra, se estimó: $13.0 millones.

En el Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión del Estado de Veracruz, señala los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso a partir de 1980. Entre los primeros tenemos:

1.- Especial del Estado. Suspendido parcialmente.

2.- Alcoholes y aguardientes. Suspendido parcialmente.

3.- Honorarios. Suspendido parcialmente.

4.- Producto de capitales. Suspendido parcialmente.

5.- Diversiones y espectáculos públicos para la asistencia pública. Suspendido parcialmente.

6.- Adicional para el fomento de la educación. Suspendido parcialmente.

7.- 2% sobre ingresos brutos por venta de gasolina. Suspendido totalmente.

Recaudación estimada en 1979: $318.9 millones.

Los impuestos municipales que quedan en suspenso a partir del 1o. de enero de 1980, son:

1.- Especial del Estado. Suspendido parcialmente.

2.- Alcoholes y aguardiente. Suspendido parcialmente.

3.- Honorarios. Suspendido parcialmente.

4.- Producto de capitales. Suspendido parcialmente.

5.- Operaciones accidentales. Suspendido parcialmente.

6.- Diversiones y espectáculos públicos. Suspendido parcialmente.

7.- Juegos permitidos por la explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y foncelectromecánicos. Suspendido parcialmente.

8.- Matanza de ganado. Suspendido parcialmente.

9.- Especial sobre expendio de bebidas alcohólicas. Suspendido totalmente.

10.- Arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles. Suspendido parcialmente.

11.- Adicionales. Suspendido parcialmente.

Recaudación estimada en 1979: $285.9 millones.

En 1979 se estimó la cantidad de $70.3 millones por gastos de administración.

III.- En el Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de Tabasco y Veracruz, suscritos el 19 de octubre y 1o. de noviembre de 1979, respectivamente, referente a las participaciones derivadas de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, se estableció lo siguiente:

En el Estado de Tabasco, se considerarían como base de participaciones a partir de 1980, la cantidad que resultara de aplicar el 62.3065% al 50% del total de los impuestos de petroquímica básica y de producción, y en Veracruz el 12.1286%.

Con el propósito de que el incremento de participaciones del Estado no afecte al de las demás entidades federativas, la Secretaría de Hacienda procederá de la siguiente manera:

a) Incrementar el Fondo General de Participaciones con el tanto porciento que represente en la recaudación federal total por impuestos en 1979, la cantidad que resulte para el Estado.

b) Disminuir dicho Fondo con el tanto porciento que representen en la recaudación federal total por impuestos en 1978, las participaciones correspondientes al Estado en dicho año, derivadas de la aplicación de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, incluyendo las que correspondan a los municipios, y el 10% adicional por estar coordinado en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

Colima no tiene celebrado este Anexo por no ser un Estado productor de petróleo.

IV.- El Estado de Colima percibió, por concepto de pasaportes provisionales, la cantidad de $1.992,400.00 en el año de 1979. En el mismo año y por el mismo concepto, Tabasco percibió $2.400,300.00 y Veracruz $932,150.00

V.- Los Estados de Tabasco y Veracruz, mediante Declaratoria de 12 y 8 de enero de 1982, respectivamente, convinieron en coordinarse con la Federación en materia de Derechos, dejando suspendido o derogado el cobro de sus similares estatales y municipales, a que se refiere el artículo 10 A de la Ley de Coordinación Fiscal.

En virtud de esta coordinación (la cual se retrotrae al 1o. de enero de este año), las mencionadas Entidades Federativas y sus muni-

cipios, participarán de los incrementos de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal (0.5% de los ingresos totales de la Federación por concepto de impuestos y lo que corresponda al Estado de las dos terceras partes de los impuestos adicionales a la exportación). Asimismo, se establece que el Estado será el encargado de entregar a sus municipios las cantidades que reciba del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo a lo que establezca su Legislatura local.

El Estado de Colima aún no se ha coordinado en esta materia, o al menos no ha sido publicada (hasta el 30 de abril de 1982) la Declaratoria correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

VI.- Mediante Declaratoria de 8 de enero de 1982, el Estado de Veracruz convino coordinarse con la Federación en materia federal del impuesto sobre adquisición de inmuebles a partir del 1o. de enero de este año, fecha en que entraron en vigor las modificaciones efectuadas a su legislación estatal y municipal, apareciendo debidamente adecuadas, en los términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. La Federación, consecuentemente, suspende la aplicación de este último ordenamiento y las Entidades aludidas gravan las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles en los términos de su legislación local o municipal.

Los Estados de Colima y Tabasco aún no se han coordinado en esta materia (hasta el 30 de abril de este año, no se había publicado en el Diario Oficial de la Federación la Declaratoria correspondiente).

4.- LA COORDINACION EN LOS DIFERENTES ORDENAMIENTOS FISCALES

a).- Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1981 y 1982.- En el artículo 18 de este ordenamiento para el ejercicio fiscal de 1981, se estableció, en concordancia con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la prohibición para las Entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de establecer gravámenes locales o municipales que contrariaran lo preceptuado por la Constitución Federal, o bien, incurrir en prácticas prohibidas también por la Constitución, para el cobro de prestaciones fiscales. En caso de darse estos supuestos, la Secretaría de Programación y Presupuesto suspendería de inmediato, a la Entidad de que se tratara, la ministración de los subsidios acordados por el Gobierno Federal. Por su parte, y para este efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictará las medidas procedentes en cuanto compruebe las violaciones constitucionales cometidas por la entidad respectiva.

Por lo que hace al ejercicio de 1982, la Ley de Ingresos de la Federación reitera la prohibición a las Entidades Federativas, de establecer gravámenes locales o municipales que sean contrarios a la Constitución Política o recurrir, para el cobro de cargas fiscales, a prácticas prohibidas por la Carta Fundamental; caso en el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto suspenderá a tal Entidad la ministración de los subsidios acordados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las medidas conducentes tan pronto compruebe dichas violaciones.

Además, en esta Ley se señala que la Secretaría de Hacienda no inscribirá en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, las obligaciones o empréstitos que contraigan los Estados o Municipios para destinarlas a inversiones públicas productivas, cuando tengan establecidos gravámenes con violación a los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracción V y 131 de la Constitución Federal, sobre las fuentes de imposición privativa de la Federación.

La Secretaría de Hacienda comunicará las violaciones que existan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los efectos legales correspondientes.

b).- Ley del Impuesto al Valor Agregado.- Hasta 1979, el núme-

ro de impuestos especiales ascendía a 52 y se encontraban vigentes 45 ordenamientos fiscales (incluyendo la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles); con motivo de la sustitución del impuesto sobre ingresos mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado en 1980, quedaron abrogados 28 impuestos especiales (214).

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado se establece que los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no pueden por ningún motivo mantener impuestos locales o municipales por actos o actividades sobre las cuales deba pagarse este impuesto; ni tampoco sobre la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando éstos sean objeto de exportación, o se trate de animales y vegetales no industrializados, concentrados, polvos, jarabes, esencias, agua no gaseosa ni compuesta, hielo, ixtle, palma, tractores, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y prestación de servicios independientes a agricultores y ganaderos cuando sean destinados a actividades agropecuarias, perforaciones de pozos, los de molienda o trituración de maíz o de trigo, etc. También se prohibe a los Estados establecer impuestos locales o municipales de carácter adicional, incluyendo aquellos sobre las participaciones en impuestos federales;

(214) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Op. Cit. Pág. 217.

así como también impuestos sobre productos de capitales. Estas prohibiciones, desde luego, también van dirigidas al Distrito Federal, que tampoco podrá establecer en ningún momento los gravámenes a que nos hemos referido.

Pero también se indica que se exceptúan los impuestos que los Estados y el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado; en igual forma se alude a que estas entidades no se encuentran limitadas para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la trasmisión de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes al valor agregado.

Por otra parte, se prohibe a las Entidades Federativas, por lo que hace a la energía eléctrica, decretar impuestos o contribuciones locales o municipales, sobre la misma, concretamente sobre producción, introducción, trasmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica; sobre actos de organización de empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos; dividendos, intereses o utilidades que representan o perciben las empresas mencionadas.

Como excepción, se prohibe el impuesto a la propiedad privada - que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras.

c).- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.-- Con la aprobación de esta Ley, quedan en vigor 10 impuestos indirectos - (tomando en cuenta el de valor agregado, sobre adquisición de inmuebles y automóviles nuevos); por lo que nuestra estructura quedaría integrada - por 11 ordenamientos (incluyendo la Ley del Impuesto sobre la Renta) - - (215). Así, los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación — Fiscal, no podrán mantener impuestos locales o municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que regula esta ley, ni tampoco sobre las prestaciones o contraprestaciones que de ellos se deriven; tampoco sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes, cuando por su enajenación se deba pagar tal impuesto ni sobre la expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos. Estas prohibiciones son extensivas tam-- bién para el Distrito Federal, el cual no podrá establecer o mantener en - vigor tales gravámenes.

(215) Ibidem. Pág. 217.

Ahora bien, los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán del importe recaudado por este impuesto conforme a las siguientes bases:

1.- Cerveza: 2.8% las entidades que lo produzcan, 36.6% las entidades donde se consuma y 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

2.- Gasolina: 8% a las entidades federativas y 2% a sus municipios.

3.- Tabacos: 2% a las entidades productoras, 13% a las entidades consumidoras y 5% a los municipios de las entidades consumidoras (216).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que para tal efecto señale la legislatura local respectiva y, en su defecto, en función del número de habitantes según los datos del último censo.

Los Estados no adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con

(216) Artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

impuestos locales o municipales, que en conjunto no excederán de $1.55 por kilo; sólo lo podrán decretar las entidades en que aquel se cultive.

d).- Ley del Impuesto sobre Erogaciones al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.- En su artículo único, señala que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, están exentos del pago de este impuesto.

e).- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.- Este ordenamiento estatuye que los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tienen prohibido establecer o mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos. También, desde luego, se indica que el Departamento del Distrito Federal tampoco puede establecer o mantener en vigor los gravámenes a que se refiere esta ley.

f).- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.- Este impuesto tiene por objeto gravar la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo o en el suelo y las construcciones adheridas a él y que se encuentren en el territorio nacional (217). En esta Ley se establece que los

(217) Artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

organismos descentralizados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios que promuevan la vivienda de interés social, no estarán obligados al pago de este gravamen.

Por reformas del 31 de diciembre próximo pasado, se estableció en este ordenamiento, entre otras cosas, que no se pagará este impuesto sobre las adquisiciones que lleven a cabo los organismos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios que promuevan la vivienda de interés social. Asimismo, se dispone que los Estados, que así lo deseen, pueden coordinarse en este gravamen, suspendiendo desde luego la aplicación de esta ley en su territorio. Esta coordinación está condicionada a que el impuesto local o municipal que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, reuna los siguientes requisitos:

1.- Que el objeto del impuesto sea la adquisición, enajenación, celebración o inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre y cuando una misma operación no se grave dos veces.

2.- Que las exenciones sean las mismas de la Ley, para la Federación y los Estados extranjeros (en caso de reciprocidad), debiendo abarcar la exención otorgada en la Ley del Infonavit.

3.-Que la base se determine en la misma forma.

4.- Que la tasa, incluyendo los impuestos adicionales, sea la -- misma que establece la Ley.

La Secretaría de Hacienda hará la declaratoria de los Estados - que cumplan o no los requisitos, debiéndose publicar ésta en el Diario -- Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado. Cuando se- declare que la ley que estableció el impuesto estatal o municipal ha dejado de cumplir los requisitos se restablecerá la aplicación de la ley, la que - también deberá publicarse y entrará en vigor 30 días después de que se - lleve a cabo dicha publicación.

El Estado inconforme con esta Declaratoria podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Departamento del Distrito Federal queda coordinado en esta - materia.

De lo antes expuesto, se puede apreciar claramente una uniformi dad y armonía en las leyes fiscales reseñadas y, por ende, de nuestro - - sistema tributario, lo que viene a significar un avance en esta materia tan

importante, que si bien es perfectible, en estos momentos representa un paso más en el camino de las soluciones.

5.- ELEMENTOS DE VIGILANCIA, VERIFICACION Y CONSTATACION DEL CUMPLIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

a).- Fase Administrativa.- Los elementos de vigilancia con que cuenta la Federación para lograr el debido cumplimiento de los Convenios Unicos de Coordinación, de los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, los dividiremos para su estudio en 2 fases: administrativa y jurisdiccional.

Desde un punto de vista general, tenemos que si una Entidad adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, viola lo dispuesto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX y 118 fracción I de la Constitución Federal, ésto es, si un Estado conoce de las materias que son exclusivas de la esfera competencial de la Federación, o que están prohibidas a ellos, o bien, si se incumple con lo estipulado en los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Dependencia del Ejecutivo Federal escuchará a la entidad que resulte afectada

y tomará en consideración el dictámen técnico que para tal efecto formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En caso de quedar acreditada la infracción, la Secretaría de Hacienda reducirá las participaciones en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la entidad obtenga o del estímulo fiscal que otorgue en contravención a las disposiciones mencionadas. Esta resolución será comunicada por dicha Secretaría a la Entidad de que se trate y en ella se expresará la violación que la motiva; el Estado contará con un plazo de 3 meses para efectuar la corrección correspondiente y, en caso de no efectuarla, se considerará que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda, hará la declaratoria respectiva, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá sus efectos 90 días después de dicha publicación. Las cantidades en que sean reducidas las participaciones de una Entidad, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, en el siguiente año.

Ahora bien, individualizando esta vigilancia administrativa, tenemos que puede presentarse o llevarse a cabo en tres niveles:

1.- Recaudación.

2.- Manejo de fondos.

3.- Disposición de recursos (218).

1.- Recaudación.- En esta fase, tenemos que aún cuando las Entidades Federativas coordinadas cuentan con las más amplias facultades para realizar todas las actividades tendientes a lograr esta recaudación, tales como llevar el registro federal de contribuyentes, recibir declaraciones, avisos y manifestaciones, ejercitar facultades de comprobación, determinar obligaciones, cobrar diferencias, imponer sanciones, notificar créditos, llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, etc; no se puede pasar por alto que, como se manifestó con antelación, mediante la emisión de instructivos, circulares y resoluciones de carácter general, así como con los criterios de interpetación y aplicación de las disposiciones fiscales que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se restringe, limita y coarta la actuación de las autoridades locales y municipales, que incluso paradójicamente se consideran -por virtud de la coordinación- como federales.

Esto, evidentemente representa una forma de controlar y vigilar, nosotros agregaríamos también asegurar, el exacto cumplimiento al Siste

(218) Arriaga Mayés, Eugenio. Op. Cit.

ma Nacional de Coordinación Fiscal, llegándose al extremo de determi-- nar los criterios y formas de recaudación; la cual se efectúa a través de las Oficinas autorizadas de la Secretaría de Hacienda, o bien, por las Entidades Federativas.

2.- Manejo de fondos.- Los municipios rinden al Estado informes y cuenta de las cobranzas del mes, y éstos, como recaudadores de ingresos federales, deben de concentrar directamente a la Secretaría de Hacienda y además rendir mensualmente, cuenta pormenorizada y detallada de dicha recaudación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de entregar el pago a los Estados de las cantidades a que, por concepto de -- participaciones, tengan derecho, poniendo a su disposición la información correspondiente.

En la reforma del artículo 2o. A, de 31 de diciembre próximo -- pasado, de la Ley de Coordinación Fiscal, se estableció que si los gobiernos estatales retienen las participaciones a que tienen derecho los municipios, la Federación lo entregará directamente haciendo el descuento del monto total que le corresponde al Estado, con la aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

3.- Disposición de recursos.- Conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal puede convenir con los Gobernadores de los Estados la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, para el mejor cumplimiento de responsabilidades y óptimo desempeño de las acciones de gobierno.

Así, mediante el proceso integral de planeación a nivel regional y los programas estatales de desarrollo socioeconómico, se trata de lograr una congruencia entre los lineamientos del Plan Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales; para lo cual el Ejecutivo Estatal, se obliga a facilitar a la Federación información de la situación económica, administrativa y financiera del Estado, a efecto de identificar plenamente las prioridades locales. Anualmente presentan al Ejecutivo Federal, vía la Secretaría de Programación y Presupuesto, propuestas de inversión, gastos y financiamientos federales para la Entidad y los programas de desarrollo económico del Estado.

Por su parte, el Ejecutivo Federal se obliga a mantener informados a los Estados, sobre los lineamientos nacionales de política económica y social, enriquecer los Planes Global y Sectorial con los planteamientos de los planes estatales y municipales, a considerar en la formulación de -

programas las prioridades locales planteadas e informar a través de sus dependencias y entidades al Gobierno Estatal sobre los programas y acciones que lleve a cabo en la Entidad.

Ahora bien, para la ejecución de las obras, prestación de servicios públicos y demás acciones de los programas cuyo financiamiento se efectúe total o parcialmente por fondos del Presupuesto de Egresos de la Federación, podrán realizarse por:

a).- Transferencias al Gobierno Estatal.

b).- Encargo del Gobierno Federal o proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Federal.

c).- Aplicación directa de fondos que el Gobierno Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

Por lo que hace a los Programas de Desarrollo Estatal y Programas Sectoriales Concertados, las partes establecerán mecanismos de coordinación y de asignación de fondos.

b).- Fase Jurisdiccional.- Si un Estado se inconforma con la declaratoria que lo deja fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o que queda sin efectos la coordinación en materia de derechos, puede de

mandar la anulación de la misma ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Este juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria. En la demanda se ofrecerán las pruebas respectivas, acompañándose las documentales de que disponga el Estado. Una vez presentada la demanda, se suspenderán los efectos de la resolución impugnada por 150 días, suspensión que también será publicada en el Diario Oficial.

De la demanda se correrá traslado al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan las pruebas que estimen convenientes, enviando también las documentales de que dispongan. Una vez emitida dicha demanda, se fija fecha para la celebración de una audiencia, la cual deberá verificarse antes de los 90 días siguientes, término en el que tanto el Estado que haya promovido el juicio como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no se hubiesen presentado con la demanda o contestación.

En la audiencia se formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo, cuyos puntos resolutivos se pu

blicarán en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infrinja las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal, en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá también reclamar su cumplimiento ante la misma Corte, en los términos del procedimiento relatado.

CONCLUSIONES

I.- Retrospectivamente, se aprecia que la adopción del sistema federal se debió fundamentalmente a la influencia del pensamiento liberal europeo, al paradigma norteamericano, a los anhelos de libertad, unificación y fortalecimiento de las entonces provincias y, sobre todo, a la extinción del centralismo opresor que hasta entonces se había padecido; culminando con el establecimiento, en la Constitución de 1917, de dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal que, si bien fueron reconocidos, no se delimitaron sus respectivos ámbitos de competencia dando orígen así a una coincidencia legislativa bastante marcada, sobre todo en la materia fiscal.

Así, del análisis exegético de las diferentes fuentes tributarias, se observa que en el aspecto fiscal la Federación ha dado un giro absoluto. En sus inicios siempre estuvo en bancarrota y los Estados tenían la obligación, aunque nunca la cumplían, de ayudar a los gastos federales; posteriormente, la Federación absorbió las principales fuentes tributarias, dejando a las Entidades una ínfima parte. Actualmente, mediante la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se busca el equilibrio de una justicia regional tributaria.

II.- Las facultades impositivas de la Federación, se encuentran reguladas por nuestra Constitución Política, la cual establece que todo lo que no le esté expresamente concedido se entiende reservado a los Estados. Se alude también a las facultades exclusivas de la Federación señaladas en forma expresa y en razón de la prohibición a los Estados, que son facultades privativas y facultades que para poder ejercitar las Entidades Federativas requieren autorización del Congreso de la Unión, y finalmente la facultad amplísima que viene a consagrar la coincidencia impositiva. Como es fácil observar, la Federación tiene las más amplias facultades impositivas, lo que incide en detrimento de las finanzas de los Estados y ni qué decir de los Municipios.

III.- Las facultades impositivas de las Entidades Federativas también se encuentran consagradas en nuestra Carta Magna, en donde se estatuye tanto su competencia residual, como las prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas. Dichas facultades se encuentran bastante limitadas, ya que por un lado existen prohibiciones constitucionales y, por otro, tenemos las materias donde existe coincidencia. El Estado ha convenido con la Federación la obligación de dejar en suspenso o abrogar aquellos gravámenes en que se haya coordinado, desde luego a cambio de percibir las participaciones correspondientes; así, su potestad tributaria se restringe fundamentalmente a impuestos sobre la pro-

piedad raíz, ejercicio de profesiones, enajenación de bienes muebles, sobre productos de capitales y, en general, sobre todas aquellas actividades que se realicen o que sean propias del lugar siempre y cuando no sean objeto de algún impuesto federal.

IV.- También existen prohibiciones al poder impositivo estatal en leyes ordinarias, tales como en las de instituciones de fianzas y de sociedades de inversión, lo que constituye un grave problema de inconstitucionalidad, ya que es inconcuso que no es legalmente posible establecer restricciones a la facultad tributaria de los Estados a través de una ley ordinaria, sino que éstas deben estar contenidas en la Constitución Federal en virtud de que su imperio es originario, esto es, proviene de la Carta Fundamental y de ninguna manera puede ser derivado de una norma secundaria.

Asimismo, en diversas leyes de organismos del Sector Paraestatal, v.gr., Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se establecen limitantes a la facultad impositiva de los Estados y Municipios, las cuales generalmente llevan el nombre de exenciones ocultando que en realidad se trata de restricciones a la competencia tributaria estatal y que, por ende, van en contra del Pacto Federal,-

pues sabemos que ninguna ley ordinaria puede coartar el poder de las Entidades Federativas en materias no previstas en la propia Constitución.

V.- El Municipio ha tenido en las diferentes Constituciones de nuestro país una regulación bastante pobre e incluso hasta se le ha negado la importancia que realmente tiene; a tal grado, que fue precisamente en los regímenes centralistas en donde se consideró, ponderó y destacó su verdadera trascendencia. En la actualidad nuestra Carta Fundamental consagra el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización jurídico política de México y le reconoce la facultad de administrar libremente su Hacienda y de expedir leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter administrativo, atribuciones que en realidad no lleva a cabo.

Al corresponder a la Legislatura Estatal la determinación de las contribuciones que conforman la Hacienda Municipal, los Municipios se convierten en meros recaudadores de tributos, actividad que definitivamente no refleja esa libertad de que se habla en la Constitución, para administrar libremente su Hacienda Pública. Además, es precisamente a la Legislatura Estatal a quien corresponde hacer efectivo este principio constitucional, estableciendo en sus Constituciones loca-

les y Leyes municipales bases más firmes a fin de lograr la autonomía financiera de los Municipios; dado que de legislar más en este aspecto la Federación, se atentaría contra el Pacto Federal, la autonomía de los Estados y el régimen municipal.

VI.- La coincidencia legislativa en materia impositiva entre la Federación y las Entidades Federativas, se da cuando el mismo objeto o fuente es gravado con dos o más contribuciones. Esta coincidencia, indiscutiblemente es el resultado de una deficiencia en las bases de cálculo, de una enorme concentración en aquellas que se consideran más redituables, de la falta de delimitación del ámbito competencial federal y estatal, de la carencia de una política fiscal concertada y acorde con nuestra realidad financiera y de la innegable necesidad de allegarse mayores recursos.

VII.- La doble o múltiple tributación no puede considerarse de ninguna manera anticonstitucional, ya que precisamente se encuentra contemplada por la Carta Fundamental, al otorgar a la Federación un poder originario impositivo ilimitado, que es en algunas materias exclusivo y en otras coincidente. Lo anterior se corrobora con la coincidencia y colaboración que elevada a rango constitucional, existe en algunos aspectos, tales como en materia educativa, agraria, de extin-

sión de penas, salubridad pública, asentamientos humanos, alcoholismo y convenios amistosos.

VIII.- Los graves y serios problemas fiscales que afrontan en la actualidad la mayoría de los países organizados en una Federación, se deben fundamentalmente a las consecuencias y repercuciones que trae consigo la doble o múltiple tributación. Si bien es cierto que la aplicación de esta figura permite diversificar los gravámenes, a efecto de evitar que un sólo impuesto pueda resultar exorbitante y ruinoso y de que se salvaguarden los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en la Carta Fundamental, no menos cierto es que esta duplicidad de tributos puede provocar efectos nefastos, no sólo para las finanzas del Estado sino también para el desarrollo nacional.

Así, tenemos que la doble o múltiple tributación conduce a que una misma fuente se vea gravada con dos o más impuestos, lo que implica que la carga tributaria, al ser incrementada, provoque aumento de precios, tanto de bienes como de servicios, lo cual lógicamente va a repercutir en un proceso inflacionario con toda la problemática que conlleva. Además, el Fisco ha de afrontar serios obstáculos para llevar a cabo la recaudación, siendo el principal de ellos la evasión fiscal; los contribuyentes reciben también el impacto negativo de esta polí

tica dado el deterioro que su patrimonio puede sufrir, pudiéndose llegar incluso al extremo de extinguir su fuente de ingresos.

IX.- Por otra parte, el crecimiento acelerado de las facultades y responsabilidades federales no sólo provoca la duplicidad en las actividades administrativas, la erogación de cantidades innecesarias y el incremento de la maquinaria burocrática, sino que además repercute en el detrimento, fundamentalmente, de la economía de las Entidades Federativas, haciéndolas cada vez más dependientes de la Federación quien adopta una actitud paternalista, que en realidad converge en un centralismo acendrado, propiciando con ello la dependencia, sometimiento y empobrecimiento de dichas Entidades.

Es comprensible por tanto, que ante esta situación los Estados de la República tengan problemas para establecer sus gravámenes, ya que la magnitud de éstos puede ocasionar que sus habitantes emigren hacia otras jurisdicciones en donde el modelo de impuesto, de gasto y de servicios públicos resulte más adecuado a sus circunstancias, lo que incide en una concentración poblacional excesiva en aquellas ciudades qu supuestamente permiten disfrutar de un status de vida más alto y un mayor desarrollo social y cultural que beneficia y satisface sus inquietudes. De ser así, la desestabilización económica se presenta y con ell

el desequilibrio en el desarrollo regional, ya que aquellos habitantes que desean mejorar intelectual, cultural, social y económicamente, no van a contribuir al desarrollo de su Estado, Municipio o población sino que por el contrario, van a emigrar a otros lugares, incluso al extranjero, en donde tengan más posibilidades de alcanzar sus metas.

X.- Las Leyes de Ingresos Estatales no precisan el monto que se proyecta recaudar por el ejercicio de la potestad tributaria local, ni las cantidades que por concepto de participaciones en impuestos federales se piensa obtener, provocando así una información fragmentada a veces y ambigua otras, sino es que omisa en aspectos de especial importancia. Además, al revisarse la Cuenta Pública local por la Legislatura del Estado, únicamente se publica en el Periódico Oficial el Decreto de su aprobación sin entrar en mayor detalle y sin precisar en ningún momento las fuentes de incremento en los ingresos; tampoco las cantidades realmente obtenidas por el ejercicio de las facultades impositivas y por concepto de participaciones, como aconteció en los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz.

Por otra parte, este tipo de información que debe ser accesible a cualquier persona interesada, se maneja confidencialmente por razones principalmente políticas, lo cual se entiende pero no se justifica,

ya que de su conocimiento depende la solución de los múltiples problemas que nos aquejan y la posibilidad de vislumbrar mejores caminos para el desarrollo del país.

XI.- El incremento en los ingresos de las Entidades Federativas ha sido considerable, sobre todo a partir de 1980, fecha en que entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal. Del análisis efectuado a los Estados de Colima, Tabasco y Veracruz, se observa que tal aumento ha sido en forma proporcional en cada uno de ellos no obstante que existen diferencias enormes en cuanto a número de habitantes, extensión territorial, recursos naturales, desarrollo industrial, etc., y sobre todo en lo tocante a hidrocarburos, actualmente piedra angular en la economía mexicana. Por lo tanto, aún partiendo de la base de que una de las metas esenciales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el logro de un desarrollo armónico y uniforme entre los Estados de la República, es imposible pensar que su implementación permita incrementar los ingresos en porcentajes similares, debido a que la realidad nos muestra que los Estados no tienen la misma cantidad, calidad y variedad de recursos, ni tampoco las mismas necesidades.

XII.- Del análisis efectuado a los ingresos de los Municipios de Armería, Colima y Manzanillo, se observa que su incremento ha sido verdaderamente cuantioso a partir de 1980, fecha en que se implementó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunque no precisamente en la misma medida, puesto que, en este caso, Manzanillo ha sido muy superior a los otros. Los contrastes y diferencias también se presentan con respecto a los ingresos del Estado, pues su incremento no es acorde ni proporcional al de sus Municipios, por lo que no resulta explicable esta disparidad. Obviamente, es muy probable que lo mismo suceda a nivel nacional.

XIII.- Debido a la enorme escasez en las fuentes de producción locales, la autonomía municipal se encuentra gravemente deteriorada; a tal grado, que los Municipios tienen que recurrir constantemente a créditos y a programas de apoyo de los Estados y de la Federación a fin de resolver por lo menos sus necesidades más apremiantes, dado que los renglones que lo representan mayores ingresos, como los impuestos al comercio y a la industria, los derechos por rastros, los productos de mercados y las contribuciones de mejoras, resultan ser insuficientes para que cumplan con las funciones que tienen encomendadas.

XIV.- En las Leyes de Ingresos de los Municipios analizados, se contemplan los recursos que por tributos municipales y por concepto de participaciones en impuestos estatales y federales percibieron, pero sin que se estime su monto, lo que impide, en un momento dado, calcular los porcentajes que cada uno de estos rubros representa en el total de los ingresos de tales Municipios. Además, el acceso a la información referente al movimiento de participaciones en ingresos federales es restringida, hecho que obstaculiza el estudio académico y profesional de las finanzas municipales al impedirse su veraz conocimiento y adecuada evaluación.

XV.- El Departamento del Distrito Federal también ha incrementado sus ingresos considerablemente en los últimos años, sin que se puedan precisar sus fuentes, ni las cantidades que obtuvo por el ejercicio de sus facultades tributarias, ni el monto de las participaciones percibidas en impuestos federales; la información se encuentra fuera del alcance de personas distintas a las que manejan las finanzas de esta entidad.

XVI.- La importancia del gasto público radica en la posibilidad de poner en práctica los lineamientos, planes y programas de desarrollo económico y social que se proponga el Estado para el logro de sus-

objetivos. Así, el gasto público no se restringe al mero señalamiento o indicación de gastos y costos, alusión que incluso puede llegar a ser extensa y no denotar mayor importancia, sino que este gasto debe ser objetivo, detallando, entre otras cosas, la entidad de la Administración Pública Federal centralizada o paraestatal que efectúa la erogación, dado que incide en las finanzas del Estado; la finalidad o destino a que va encaminado, podemos decir que cualquiera que tenga que ver con las funciones inherentes al propio Estado ya sea que se trate de la satisfacción de necesidades colectivas o individuales, o bien de fines genéricos o específicos; y, finalmente, que esté previsto en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente. Es decir, que haga comprensibles los planes, programas y objetivos que persigue y se permita una adecuada evaluación de los logros alcanzados.

Esto, indiscutiblemente está vinculado con las finalidades del Presupuesto por Programas que si bien fue implantado en nuestro país, en los Presupuestos de Egresos de los Estados y Municipios analizados, se observa que en su elaboración no se satisfacen los principios de esta técnica presupuestaria, sino que, por el contrario, se realizan sin tomar en cuenta método o técnica alguna imperando una absoluta y completa anarquía.

XVII.- Las facultades de la Federación respecto al manejo, disposición y distribución del gasto público son ilimitadas, con las salvedades que con carácter de excepción señala la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Por su parte, el Departamento del Distrito Federal, a través de la Cámara de Diputados que actúa como Legislatura local y las Entidades Federativas, también gozan de amplias facultades dentro del ámbito de su competencia, a diferencia de los Municipios que no pueden disponer de sus recursos libremente sino que tanto sus planes como programas de trabajo están supeditados a la anuencia y aprobación de la Legislatura local respectiva, viéndose por tanto bastante limitada y restringida su actuación, ya que de un presupuesto adecuado depende en gran parte la culminación de las obras y servicios que conducen hacia el camino del desarrollo.

XVIII.- Tanto las Leyes de Ingresos como los Presupuestos de Egresos estatales estudiados, nos demuestran que pese a la supuesta adopción del Presupuesto por Programas, aún persiste el empleo de una inadecuada técnica jurídica y presupuestaria en su elaboración, así como también existe una gran diversificación en cuanto a los sistemas utilizados para su realización, ya que éstos varían no sólo de un Estado a otro, sino que se llega al extremo de que en una misma-

Entidad Federativa cambian de un ejercicio fiscal a otro, aún teniendo en consideración que en ocasiones es debido al cambio de sus gobernantes.

La información que brindan dichos Presupuestos es bastante deficiente, ya que engloban tanto impuestos federales como locales, sin distinguir ni hacer el balance de cada uno de estos rubros. En cuanto al sistema de participaciones, tampoco se precisan las cantidades que la Federación entregó a los Estados por este concepto ni las que a su vez se entregaron a cada uno de los Municipios, ya que la mayoría de las veces sólo se alude a simples porcentajes, ignorando la cifra absoluta y, además, desconociéndose también los elementos y criterios seguidos para su determinación. A todo esto se suma el inexplicable incremento de las participaciones entregadas a los Municipios, que es mayor al aumento del Presupuesto estatal, excepto en el Estado de Veracruz, en donde ha aumentado más el Presupuesto en relación a las participaciones entregadas.

Esto a simple vista puede interpretarse en el sentido de que los Estados están distribuyendo mejor sus ingresos entre los Municipios, pero pensamos que no puede efectuarse tal afirmación, dado que es una realidad evidente que los principales y más importantes servi-

cios y obras públicas los presta la Federación o el Estado, por lo que no creemos plenamente justificable tal incremento cuando no exista a la par una auténtica capacidad de autodeterminación: disposición de sus recursos y adquisición de compromisos y responsabilidades.

XIX.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, busca coordinar el sistema fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, incrementando el monto de las participaciones, coadyuvando a la colaboración administrativa y constituyendo los organismos que den las bases de su organización y funcionamiento. A efecto de instrumentar este Sistema, las Entidades Federativas han celebrado con la Federación Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa. En el primero convienen en coordinarse en diversos gravámenes sin restringirse a las fuentes impositivas señaladas en la Constitución, sino que se extiende a otras, con la única condición de que se abstengan de imponer tributos por esa fuente; en el segundo se le confieren funciones a los Estados en la administración de ingresos federales, tales como en registro federal de contribuyentes, recaudación e informática, fiscalización, liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones, recursos administrativos, devoluciones y prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades, intervención en juicio, etc.

XX.- Por lo que se refiere al Convenio Unico de Coordinación, cabe señalar que aún para los especialistas en esta materia, su naturaleza jurídica representa un gran problema a dilucidar. En efecto, pocos se han pronunciado al respecto y, lo más que han logrado, es definir en forma excluyente su naturaleza, esto es, que no se asemeja a tal o cual figura jurídica. Así, se ha precisado que no se trata de una delegación de facultades, de una descentralización administrativa, de una concesión, de un contrato administrativo, ni de una descentralización. Nosotros, desde luego, tampoco escapamos a esta imposibilidad para precisar con toda exactitud su naturaleza, pero podemos manifestar que reviste todas las características de un Convenio, contando entre otros elementos: la capacidad para contratar, el consentimiento expresado por quien tiene facultad para ello y la licitud de su objeto.

XXI.- Con motivo de la coordinación en materia fiscal, las autoridades locales y municipales coordinadas se consideran como federales en el ejercicio de todas las atribuciones que por virtud de dicha coordinación detentan. No deja de resultar un tanto contradictoria e inexplicable esta situación, dado que en apariencia se les conceden a las Entidades Federativas y Municipios las más amplias e ilimitadas fa

cultades, llegándose al extremo de investirlas de una personalidad federal, rompiendo con los principios del Pacto Federal; por otro lado, se les restringe, limita y coarta, al punto de que la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los determina y fija criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y reglas de colaboración administrativa establecidas en los Convenios, se reserva otras atribuciones y mantiene una permanente vigilancia en la recaudación de fondos, manejo de los mismos y disposición y distribución de ingresos.

XXII.- Las medidas que emplea la Federación para vigilar y verificar el cumplimiento de las Entidades Federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, abarcan las fases de recaudación, manejo y disposición de recursos. Esto se lleva a cabo a través de la emisión de instructivos, circulares y la determinación de criterios y formas de recaudación; el rendimiento mensual de cuenta detallada de cobranzas por parte de los Municipios y Estados y la obligación compartida entre las Entidades Federativas y la Federación, para que las primeras informen de su situación económica, administrativa y financiera y presenten propuestas de inversión, gastos y financiamientos federales a fin de realizar sus programas de desarrollo económico; la segunda, a su vez, ha de informar de los lineamientos nacionales pol

ticos, económicos y sociales, a efecto de que éstos sean acordes con los planes estatales y municipales.

Para la ejecución de las obras, prestación de servicios públicos y culminación de programas, se prevé que puedan llevarse a cabo a través de transferencias del Gobierno Federal, por encargo de éste, mediante alguna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien haciendo una aplicación directa de fondos de la Federación con cargo a sus propios recursos. Por tanto, queda de manifiesto que la magnitud y alcances de la coordinación, se traducen en una absoluta y total injerencia de la Federación en todas y cada una de las actividades municipales y estatales.

XXIII.- Dados los alcances y extremos a que se ha llevado la coordinación en materia fiscal, las Entidades Federativas y Municipios se han convertido en simples recaudadores de tributos federales, grave limitación que viene a reflejarse en la nula preparación de sus habitantes y empleados públicos en el área de las finanzas públicas, ya que este tipo de especialistas y personal capacitado, ni les hace falta ni lo necesita, al no existir campo sobre el cual ejerzan o empleen sus conocimientos. Estas restricciones, obviamente, tienen repercusiones mucho más trascendentes y nefastas, en este caso para

la Legislatura estatal, ya que al no mantener en vigor normas relativas a los impuestos en que se encuentran coordinados, provoca, que al menos en esta materia, no realicen actividad alguna.

XXIV.- El que únicamente realicen funciones de cobranza - los Estados y Municipios, viene a significar, para las autoridades -- respectivas, una limitante psicológica en el ejercicio del poder a nivel local, dado que los gobernados de esas jurisdicciones los ven únicamente como intermediarios o cobradores de impuestos federales, - lo que empaña no sólo su imagen, sino su carácter de autoridad ante los ciudadanos.

XXV.- Con el objeto de coordinar las acciones de ejecución de obras, prestación de servicios y en general todas aquellas actividades de interés nacional, la Federación se ha coordinado con las Entidades Federativas mediante la celebración de los Convenios Unicos- de Coordinación, los cuales contemplan una colaboración que va desde el Sistema Nacional de Planeación hasta el Sistema Nacional de - Coordinación Fiscal. En este último aspecto, se han celebrado, Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, cuatro Anexos- al de Adhesión, uno más en los Estados productores de petróleo y un Anexo más de Colaboración Administrativa, Declaratoria de Coordina-

ción en Materia Federal de Derechos y en el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. Así, queda de manifiesto, que todas las actividades que realizan las autoridades fiscales se encuentran reguladas a base de un sinnúmero de Convenios, Anexos y Declaratorias, lo que hace que no sólo sus disposiciones se encuentren un tanto dispersas, sino que incluso se llega a legislar sin que participe ni tenga injerencia el órgano correspondiente, esto es, el Poder Legislativo. Por ello, pensamos que no hay razón para continuar recurriendo a la celebración de una multiplicidad de Convenios, máxime teniendo en consideración que tales documentos, además de numerosos, son casi idénticos para todas las Entidades Federativas.

XXVI.- Ante esta situación, es necesario que se tome conciencia del contenido, alcances y efectos de los convenios celebrados, para que previo su estudio, análisis y evaluación, se vea la posibilidad y necesidad de elevar a rango constitucional, dado que no existe, la facultad de la Federación para celebrar convenios que promuevan la colaboración entre ésta y las Entidades Federativas.

XXVII.- El planteamiento de esta reforma a la Constitución Política, se debe a la necesidad ingente de poner un coto a los innu-

merables Convenios celebrados, los que se han pretendido tomar como base para sustentar nuestro régimen fiscal, lo cual no dejará de ser endeble hasta en tanto no se les dé un fundamento constitucional sobre el que se apoye jurídicamente. Así, una vez establecida en la Carta Fundamental esta facultad de la Federación para celebrar convenios, se tendrá que contar también con una Ley de Coordinación Fiscal, que se encuentre referida a todos aquellos aspectos de las finanzas del Estado que sean convenientes.

Estas disposiciones, aunadas a las relativas de los demás ordenamientos jurídicos, van a determinar la legalidad del contenido de los Convenios que se lleven a cabo, los cuales, desde luego, no tendrá los alcances actuales, pero sí, en cambio, denotarán su perfeccionamiento y continuidad en la búsqueda de soluciones.

A N E X O S

CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION CELEBRADOS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Estado	Fecha de Convenio	Diario Oficial de la Federación	Página
Aguascalientes	05-II-80	09-IX-80	9
Baja California	05-II-80	09-IX-80	14
Baja California S.	05-II-80	09-IX-80	20
Campeche	05-II-80	09-IX-80	25
Coahuila	05-II-80	09-IX-80	30
Colima	05-II-80	09-IX-80	35
Chiapas	05-II-80	09-IX-80	40
Chihuahua	05-II-80	10-IX-80	6
Durango	05-II-80	10-IX-80	11
Guerrero	05-II-80	10-IX-80	16
Guanajuato	05-II-80	10-IX-80	21
Hidalgo	05-II-80	10-IX-80	27
Jalisco	05-II-80	10-IX-80	32
Edo. de México	05-II-80	10-IX-80	37
Michoacán	05-II-80	10-IX-80	42
Morelos	05-II-80	10-IX-80	47
Nayarit	05-II-80	10-IX-80	52

Estado	Fecha de Convenio	Diario Oficial de la Federación	Página
Nuevo León	05-II-80	11-IX-80	9
Oaxaca	05-II-80	11-IX-80	14
Puebla	05-II-80	11-IX-80	19
Querétaro	05-II-80	11-IX-80	25
Quintana Roo	05-II-80	11-IX-80	30
San Luis Potosí	05-II-80	11-IX-80	35
Sinaloa	05-II-80	12-IX-80	5
Sonora	05-II-80	12-IX-80	10
Tabasco	05-II-80	12-IX-80	15
Tamaulipas	05-II-80	12-IX-80	20
Tlaxcala	05-II-80	12-IX-80	25
Veracruz	05-II-80	12-IX-80	31
Yucatán	05-II-80	12-IX-80	36
Zacatecas	05-II-80	12-IX-80	41

CONVENIO UNICO DE COORDINACION QUE CON LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES ACORDADAS, RATIFICAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Estado	Fecha de Convenio	Diario Oficial de la Federación	Página
Baja California	05-II-81	20-I-82	9
Aguascalientes	05-II-81	21-I-82	12
Campeche	05-II-81	21-I-82	22
Baja California S.	05-II-81	22-I-82	4
Guerrero	05-II-81	26-I-82	4
Chihuahua	05-II-81	28-I-82	3
Chiapas	05-II-81	28-I-82	13
Durango	05-II-81	29-I-82	11
Michoacán	05-II-81	01-II-82	6
Edo. de México	05-II-81	01-II-82	16
Hidalgo	05-II-81	01-II-82	1
Guanajuato	05-II-81	01-II-82	11
Colima	05-II-81	01-II-82	21
Coahuila	05-II-81	01-II-82	31
Jalisco	05-II-81	01-II-82	41
Nuevo León	05-II-81	02-II-82	3
Nayarit	05-II-81	02-II-82	1

Estado	Fecha de Convenio	Diario Oficial de la Federación	Página
Puebla	05-II-81	02-II-82	11
Querétaro	05-II-81	03-II-82	9
Quintana Roo	05-II-81	03-II-82	19
Oaxaca	05-II-81	03-II-82	29
San Luis Potosí	05-II-81	03-II-82	39
Sinaloa	05-II-81	04-II-82	15
Tamaulipas	05-II-81	08-II-82	14
Morelos	05-II-81	08-II-82	24
Tabasco	05-II-81	08-II-82	34
Tlaxcala	05-II-81	08-II-82	44
Sonora	05-II-81	08-II-82	54
Yucatán	05-II-81	09-II-82	3
Zacatecas	05-II-81	09-II-82	13
Veracruz	05-II-81	22-II-82	2

FE DE ERRATAS A LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION QUE NOTIFICAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Diario Oficial de la Federación	Página
Baja California	16-IV-82	11
Campeche	16-IV-82	15
Michoacán	16-IV-82	16
Guerrero	16-IV-82	16
Baja California Sur	16-IV-82	16
Aguascalientes	16-IV-82	17
Nayarit	16-IV-82	18
Puebla	16-IV-82	19
Morelos	16-IV-82	19
Veracruz	16-IV-82	20
Yucatán	16-IV-82	20
Durango	16-IV-82	21
Sinaloa	16-IV-82	21
Zacatecas	16-IV-82	21
Chihuahua	16-IV-82	22
Tamaulipas	16-IV-82	22
Jalisco	16-IV-82	22

Estado	Diario Oficial de la Federación	Página
Chiapas	16-IV-82	23
Guanajuato	16-IV-82	23
Nuevo León	16-IV-82	23
Colima	16-IV-82	23
Edo. de México	16-IV-82	24
Hidalgo	16-IV-82	24

CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Convenio de fecha	Diario Oficial de la Federacion	Página
Campeche	27-XII-79	28-XII-79	2
Edo. de México	20-XII-79	28-XII-79	9
Yucatán	01-XI-79	28-XII-79	16
Distrito Federal (Acuerdo)	26-XII-79	28-XII-79	24
Aguascalientes	01-XI-79	28-XII-79	1
Baja California	01-XI-79	28-XII-79	8
Baja California S.	01-XI-79	28-XII-79	16
Coahuila	01-XI-79	28-XII-79	23
Colima	26-X-79	28-XII-79	30
Chiapas	29-XI-79	28-XII-79	38
Chihuahua	01-XI-79	28-XII-79	46
Durango	01-XI-79	28-XII-79	53
Guanajuato	19-X-79	28-XII-79	60
Guerrero	19-X-79	28-XII-79	68
Hidalgo	01-XI-79	28-XII-79	75
Jalisco	01-XI-79	28-XII-79	83

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Michoacán	01-XI-79	28-XII-79	90
Morelos	01-XI-79	28-XII-79	97
Nayarit	19-XII-79	28-XII-79	105
Nuevo León	01-XI-79	28-XII-79	112
Oaxaca	01-XI-79	28-XII-79	119
Puebla	19-X-79	28-XII-79	127
Querétaro	01-XI-79	28-XII-79	134
Quintana Roo	01-XI-79	28-XII-79	141
San Luis Potosí	01-XI-79	28-XII-79	148
Sinaloa	19-X-79	28-XII-79	156
Sonora	01-XI-79	28-XII-79	163
Tamaulipas	19-XII-79	28-XII-79	171
Tabasco	19-X-79	28-XII-79	179
Tlaxcala	01-XI-79	28-XII-79	187
Veracruz	01-XI-79	28-XII-79	194
Zacatecas	01-XI-79	28-XII-79	202

ANEXO NO. 1 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES).

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Campeche	27-XII-79	28-XII-79	5
Edo. de México	20-XII-79	28-XII-79	12
Yucatán	01-XI-79	28-XII-79	19
Distrito Federal (Anexo al Acuerdo)	28-XII-79	28-XII-79	30
Aguascalientes	01-XI-79	28-XII-79	4
Baja California	01-XI-79	28-XII-79	11
Baja California S.	01-XI-79	28-XII-79	18
Coahuila	01-XI-79	28-XII-79	26
Colima	26-X-79	28-XII-79	33
Chiapas	29-XI-79	28-XII-79	40
Chihuahua	01-XI-79	28-XII-79	48
Durango	01-XI-79	28-XII-79	56
Guanajuato	19-X-79	28-XII-79	63
Guerrero	19-X-79	28-XII-79	71
Hidalgo	01-XI-79	28-XII-79	78
Jalisco	01-XI-79	28-XII-79	85

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Michoacán	01-XI-79	28-XII-79	93
Morelos	01-XI-79	28-XII-79	100
Nayarit	19-XII-79	28-XII-79	107
Nuevo León	01-XI-79	28-XII-79	115
Oaxaca	01-XI-79	28-XII-79	122
Puebla	19-X-79	28-XII-79	129
Querétaro	01-XI-79	28-XII-79	137
Quintana Roo	01-XI-79	28-XII-79	144
San Luis Potosí	01-XI-79	28-XII-79	151
Sinaloa	19-X-79	28-XII-79	158
Sonora	01-XI-79	28-XII-79	166
Tamaulipas	19-XII-79	28-XII-79	174
Tabasco	19-X-79	28-XII-79	181
Tlaxcala	01-XI-79	28-XII-79	189
Veracruz	01-XI-79	28-XII-79	197
Zacatecas	01-XI-79	28-XII-79	205

* Convenio por el que se sustituye el Anexo No. 1 del Estado de Yucatán.

ANEXO 2 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PETROLEO).

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Chiapas	29-XI-79	28-XII-79	41
Tamaulipas	19-XII-79	28-XII-79	174
Tabasco	19-X-79	28-XII-79	182
Veracruz	01-XI-79	28-XII-79	198

ANEXO No. 2 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS GOBIERNOS - DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PASAPORTES).

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Michoacán	02-I-81	04-II-82	3
Morelos	02-I-81	04-II-82	4
Guanajuato	02-I-81	04-II-82	5
Puebla	02-I-81	04-II-82	6
Chihuahua	02-I-81	04-II-82	7
San Luis Potosí	02-I-81	04-II-82	8
Sinaloa	17-XII-80	04-II-82	9
Tamaulipas	02-I-81	04-II-82	10
Hidalgo	02-I-81	04-II-82	11
Aguascalientes	14-XI-80	04-II-82	13
Querétaro	02-I-81	04-II-82	14
Chiapas	02-I-81	08-II-82	4
Colima	02-I-81	08-II-82	5
Veracruz	02-I-81	08-II-82	6
Durango	02-I-81	08-II-82	7
Zacatecas	02-I-81	08-II-82	8
Coahuila	02-I-81	08-II-82	9

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Campeche	02-I-82	08-II-82	10
Baja California S.	02-I-82	08-II-82	11
Tabasco	02-I-82	08-II-82	12
Guerrero	02-I-82	09-II-82	2
Quintana Roo	02-I-82	11-II-82	3
Sonora	02-I-82	11-II-82	4
Jalisco	02-I-82	11-II-82	5
Yucatán	02-I-82	12-II-82	6
Oaxaca	02-I-82	12-II-82	7
Nayarit	02-I-82	12-II-82	8
Nuevo León	30-VII-81	15-II-82	13

ANEXO No. 3 A LOS CONVENIOS DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADOS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (S.A.M).

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Aguascalientes	31-X-80	01-XII-80	11
Baja California	31-X-80	01-XII-80	12
Baja California S.	31-X-80	01-XII-80	14
Campeche *	31-X-80	01-XII-80	16
Coahuila	31-X-80	01-XII-80	17
Colima	31-X-80	01-XII-80	19
Chiapas *	31-X-80	02-XII-80	5
Chihuahua	31-X-80	02-XII-80	7
Durango	31-X-80	02-XII-80	9
Guanajuato	31-X-80	02-XII-80	10
Hidalgo	31-X-80	02-XII-80	12
Jalisco	31-X-80	02-XII-80	14
Guerrero	31-X-80	02-XII-80	15
Edo. de México **	31-X-80	02-XII-80	17
Michoacán	31-X-80	03-XII-80	5
Morelos	31-X-80	03-XII-80	6
Nayarit	31-X-80	03-XII-80	8

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Nuevo León	31-X-80	03-XII-80	9
Puebla	31-X-80	03-XII-80	11
Querétaro	31-X-80	03-XII-80	13
Quintana Roo	31-X-80	03-XII-80	14
San Luis Potosí	31-X-80	03-XII-80	16
Sinaloa	31-X-80	03-XII-80	18
Oaxaca	31-X-80	04-XII-80	5
Sonora	31-X-80	04-XII-80	6
Tabasco *	31-X-80	04-XII-80	8
Tamaulipas *	31-X-80	04-XII-80	10
Tlaxcala	31-X-80	04-XII-80	11
Veracruz *	31-X-80	04-XII-80	13
Yucatán	31-X-80	04-XII-80	14
Zacatecas	31-X-80	04-XII-80	16

* Anexo No. 4 en los Estados productores de petróleo.
** Anexo No. 2 para el Estado de México.

ANEXO No. 4 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL, CELEBRADO ENTRE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (REFORMAS AL CONVENIO DE ADHESION, SUSPENSION DE GRAVAMENES Y PARTICIPACIONES).

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Aguascalientes	03-VII-81	13-X-81	1
Baja California	03-VII-81	13-X-81	4
Baja California S.	03-VII-81	13-X-81	8
Campeche *	03-IX-81	13-X-81	11
Coahuila	03-VII-81	13-X-81	14
Colima	03-VII-81	13-X-81	17
Chiapas *	03-VII-81	13-X-81	21
Chihuahua	03-VII-81	13-X-81	24
Durango	03-VII-81	13-X-81	27
Guanajuato	03-VII-81	13-X-81	31
Guerrero	03-VII-81	13-X-81	34
Hidalgo	03-VII-81	13-X-81	37
Jalisco	01-VII-81	13-X-81	40
Edo. de México **	03-IX-81	13-X-81	44
Michoacán	03-VII-81	13-X-81	47
Morelos	01-VII-81	13-X-81	50
Nayarit	03-VII-81	13-X-81	54

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Nuevo León	03-VII-81	13-X-81	57
Oaxaca	03-VII-81	13-X-81	60
Puebla	03-VII-81	13-X-81	64
Querétaro	03-VII-81	13-X-81	67
Quintana Roo	03-VII-81	13-X-81	70
San Luis Potosí	03-VII-81	13-X-81	74
Sinaloa	03-VII-81	13-X-81	77
Sonora	03-VII-81	13-X-81	80
Tamaulipas	03-VII-81	13-X-81	84
Tlaxcala	03-VII-81	13-X-81	87
Veracruz *	03-VII-81	13-X-81	90

* Anexo No. 5 en los Estados productores de petróleo

** Anexo No. 3 para el Estado de México.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Campeche	27-XII-79	28-XII-79	6
Edo. de México	20-XII-79	28-XII-79	13
Yucatán	01-XI-79	28-XII-79	20
Aguascalientes	01-XI-79	28-XII-79	4
Baja California	01-XI-79	28-XII-79	12
Baja California S.	01-XI-79	28-XII-79	19
Coahuila	01-XI-79	28-XII-79	27
Colima	26-X-79	28-XII-79	34
Chiapas	29-XI-79	28-XII-79	42
Chihuahua	01-XI-79	28-XII-79	49
Durango	01-XI-79	28-XII-79	57
Guanajuato	19-X-79	28-XII-79	64
Guerrero	19-X-79	28-XII-79	71
Hidalgo	01-XI-79	28-XII-79	79
Jalisco	01-XI-79	28-XII-79	86
Michoacán	01-XI-79	28-XII-79	93

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Morelos	01-XI-79	28-XII-79	101
Nayarit	19-XII-79	28-XII-79	109
Nuevo León	01-XI-79	28-XII-79	116
Oaxaca	01-XI-79	28-XII-79	123
Puebla	19-X-79	28-XII-79	130
Querétaro	01-XI-79	28-XII-79	137
Quintana Roo	01-XI-79	28-XII-79	145
San Luis Potosí	01-XI-79	28-XII-79	152
Sinaloa	19-X-79	28-XII-79	159
Sonora	01-XI-79	28-XII-79	167
Tamaulipas	19-XII-79	28-XII-79	175
Tabasco	19-X-79	28-XII-79	183
Tlaxcala	01-XI-79	28-XII-79	190
Veracruz	01-XI-79	28-XII-79	198
Zacatecas	01-XI-79	28-XII-79	206

ANEXO No. 1 AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, CELEBRADOS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (MULTAS)

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Yucatán	29-V-81	03-VII-81	4
Zacatecas	29-V-81	03-VII-81	5
Tabasco	29-V-81	03-VII-81	6
Sonora	29-V-81	03-VII-81	8
Tamaulipas	29-I-81	03-VII-81	9
Veracruz	29-I-81	03-VII-81	10
San Luis Potosí	29-V-81	06-VII-81	9
Sinaloa	23-XII-80	06-VII-81	10
Quintana Roo	23-III-81	06-VII-81	11
Querétaro	29-V-81	06-VII-81	13
Puebla	26-I-81	06-VII-81	14
Morelos	29-V-81	06-VII-81	15
Michoacán	29-V-81	06-VII-81	17
Jalisco	15-XII-80	06-VII-81	18
Oaxaca	21-XI-80	06-VII-81	19
Nuevo León	29-V-81	06-VII-81	21
Guerrero	23-III-81	06-VII-81	9

Estado	Convenio de Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Guanajuato	29-V-81	08-VII-81	10
Chihuahua	29-V-81	08-VII-81	12
Coahuila	29-V-81	08-VII-81	13
Campeche	29-V-81	08-VII-81	14
Colima	04-XII-80	08-VII-81	16
Baja California S.	23-III-81	09-VII-81	4
Hidalgo	23-III-81	09-VII-81	5
Baja California	29-V-81	09-VII-81	7
Nayarit	02-XII-80	09-VII-81	8
Aguascalientes	19-XI-80	09-VII-81	9
Durango	29-V-81	09-VII-81	11
Chiapas	29-V-81	09-VII-81	12
Tlaxcala	03-IX-81	20-I-82	4
Edo. de México	03-IX-81	20-I-82	7

DECLARATORIA DE COORDINACION EN MATERIA FEDERAL DE DERECHOS ENTRE LA FEDERACION Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Declaratoria Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Tabasco	04-I-82	18-I-82	7
Tamaulipas	12-I-82	18-I-82	8
Tamaulipas	12-I-82	21-I-82	10
Veracruz	08-I-82	21-I-82	10
Quintana Roo	26-I-82	04-III-82	11
Guanajuato	20-I-82	04-III-82	12
Aguascalientes	20-I-82	04-III-82	13
Chihuahua	14-I-82	04-III-82	13
Nayarit	27-I-82	10-III-82	3
Coahuila	15-II-82	17-III-82	6
Zacatecas	27-I-82	17-III-82	6
Campeche	11-II-82	19-III-82	4
San Luis Potosí	18-II-82	19-IV-82	5

DECLARATORIA DE COORDINACION EN MATERIA FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES DE LA FEDERACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Declaratoria Fecha	Diario Oficial de la Federación	Página
Nuevo León	07-I-82	21-I-82	11
Veracruz	08-I-82	21-I-82	11
Chihuahua	14-I-82	03-III-82	6
Aguascalientes	20-I-82	04-III-82	11
Querétaro	14-I-82	05-III-82	6
Puebla	25-I-82	05-III-82	7
Nayarit	27-I-82	18-III-82	4
Coahuila	12-II-82	22-III-82	2
Guanajuato	12-II-82	22-III-82	3
Quintana Roo	09-II-82	01-IV-82	9

BIBLIOGRAFIA

I.- OBRAS

ANTOKOLETZ, DANIEL DR. Manual Teórico y Práctico de Derecho Público, Constitucional y Administrativo. Librería y Editorial "La Facultad". Bernabó y Cía. Buenos Aires, 1939.

ARRIAGA MAYES, EUGENIO. Apuntes de Cátedra de Derecho Fiscal. Facultad de Derecho. U.N.A.M., 1979.

BETETA, RAMON. Tres años de Política Hacendaria. Perspectiva y Acción (1947-48-49). S.H.C.P. Publicación de Memorias. México, 1951.

BIELSA, RAFAEL. Compendio de Derecho Público (Constitucional, Administrativo y Fiscal). Editorial Depalma. Tomos I, II y III. Buenos Aires, 1952.

BUCHANAN M., JAMES. Hacienda Pública. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1968.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 2a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.

CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1979.

------ Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1980.

CORTINA, ALFONSO. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

EINAUDI, LUIGI. Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria. Colección Zetein. Ediciones Ariel. Barcelona, 1959.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

GAMAS TORRUCO, JOSE. El Federalismo Mexicano. Colección Sep Setentas. 1a. Edición. México, 1975.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Derecho Financiero Mexicano. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

------ El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial Jus. México, 1947.

GOMEZ GRANILLO, MOISES. Teoría Económica. Editorial Esfinge, -- S.A. México, 1981.

HAMILTON, MADISON Y JAY. El Federalista. F.C.E. México, 1974.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. U.N.A.M. México, 1976.

KELSEN, HANS. Teoría General del Estado. Editora Nacional. Decimoquinta Edición. México, 1979.

LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. Cía. Editorial -- Continental, S.A. 5a. Edición, 1972.

LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Colección Demos. - Editorial Ariel. Barcelona, 1979.

LOPEZ PORTILLO, JOSE. Cuadernos de Filosofía Política. Teoría del Estado. No. 48. Secretaría de Programación y Presupuesto.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho -- Tributario Mexicano. Quinta Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1979.

MEMORIA DEL CICLO DE CONFERENCIAS DE MESA REDONDA SOBRE LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE. Organizado por la Sociedad de Alumnos del Doctorado en Derecho de la U.N.A.M. México, 1962. Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

MORAES BARRETO, JOAO LUIZ DE. (Instituto Brasileño de Administración Municipal). Federalismo Fiscal. Las Opciones del Desarrollo. 1979.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo. 1er. Curso. Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1977-1978.

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. 2a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.

RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

REYES HEROLES, JESUS. El Liberalismo Mexicano. T. I, II y III. -- F.C.E. México, 1974.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Octava Edición. T. I y II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 11a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.

------ Leyes Fundamentales de México 1808-1978. 8a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. La Democracia en América. F.C.E. México, 1973.

VALDES VILLARREAL, MIGUEL. La Coordinación Fiscal Mexicana. V Congreso Anual del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, A.C. Hermosillo, Son. Mayo, 1981.

VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. U.N.A.M., 1977.

YAÑEZ RUIZ, MANUEL. El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política. S.H.C.P. México, 1958. T. I, II, III, IV, V y VI.

------ El Problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe presentado por el Ministro Manuel Yáñez Ruíz ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Octubre, 1979.

II.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO DE DERECHO. Rafael de Pina. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1970.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Joaquín Escriche. Nva. Edición. 3a. Reimpresión.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. 11 volúmenes. Editorial Aguilar. Madrid, 1974.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1907.

III.- PUBLICACIONES OFICIALES

DECRETOS Y ACUERDOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 198 T. I y II.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constitu-
ciones. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. 1967.

DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LI Legislatura. 29 de di-
ciembre de 1979. Tomo I. Núm. 58.

------- 29 de diciembre de 1980. Tomo II. Núm. 50.

INFORME A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR -
SU PRESIDENTE AL TERMINAR EL AÑO DE 1977.

------- 1978.

------- 1979.

------- 1980.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. México, 1980.

IV.- LEGISLACION

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio - fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

------ para el ejercicio fiscal de 1982.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Fede-- ral, para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

------ para el ejercicio fiscal de 1982.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Colima, para el ejerci cio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco, para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz-Llave, para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Municipio de Armería, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Municipio de Colima, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para elejercicio fiscal de 1981.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Municipio de Manzanillo, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley Aduanera.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

------- para el ejercicio fiscal de 1982.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

------- para el ejercicio fiscal de 1982.

Ley de Ingresos del Estado de Colima, para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco, para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Ingresos del Estado de Veracruz-Llave, para el ejercicio fiscal de 1979.

------- para el ejercicio fiscal de 1980.

------- para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Ingresos del Municipio de Armería, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Ingresos del Municipio de Colima, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Ingresos del Municipio de Manzanillo, Col., para el ejercicio fiscal de 1979.

------ para el ejercicio fiscal de 1980.

------ para el ejercicio fiscal de 1981.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

Ley del Impuesto sobre las Erogaciones al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

V.- CONVENIOS

Convenio Unico de Coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas el 5 de febrero de 1980.

Convenio Unico de Coordinación que, con las modificaciones y adiciones acordadas, ratifican el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas el 5 de febrero de 1981.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Anexo No. 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas (Estados productores de petróleo).

Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Anexo No. 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Anexo No. 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Convenio de Colaboración Administrativa, que en materia fiscal federal - celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Go-- biernos de las Entidades Federativas.

Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa, que en materia fiscal federal celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Declaratoria de Coordinación en materia federal de derechos entre la Federación y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Declaratoria de Coordinación en materia federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles entre la Federación y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

VI.- REVISTAS

Actualidad. Volumen 2. Número 4. 1o. de febrero de 1981. Separata XIV.

del Tribunal Fiscal del Estado de México. Mayo-Agosto, 1979. No. 7. - Año III.

------ Enero-Abril, 1980. No. 9. Año IV.

La Justicia, Revista Mensual, Tomo XXXVI, No. 603, Julio, 1980.

Semestre Municipal, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Primer Semestre de 1981, Año , Vol. I, — Núm. 1.

INDICE

EL SISTEMA FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

CAPITULO I

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION POLITICA

CAPITULO II

ASPECTOS FISCALES DEL FEDERALISMO

CAPITULO III

COMPETENCIA DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS EN FUNCION DEL GASTO PUBLICO

CAPITULO IV

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL