

201  
23



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL "FEDERALISMO DE EJECUCION" EN LAS FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS  
(CASO CONCRETO: EN EL MARCO DE LOS CONVENIOS DE DERECHO PUBLICO)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :

**VAZQUEZ PALACIOS MARIA CATALINA**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



1993

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción,.....	I
<b><u>CAPÍTULO UNO: PANORAMA DOCTRINAL DEL ACTO JURIDICO.</u></b>	
Sumario,.....	1
1.A) <u>La manifestación de voluntad en el Derecho</u> ,.....	2
2.a) Etapas constitutivas de la voluntad,.....	4
3.b) Su enfoque conceptual,.....	5
4.B) <u>Las teorías clásicas del acto jurídico: (un sopor te doctrinal para el Derecho mexicano)</u> ,.....	7
5.a) La teoría italiana,.....	8
6.b) La teoría francesa,.....	10
7.C) <u>Su perspectiva doctrinal en el marco del ordena miento jurídico mexicano</u> ,.....	11
8.a) Sus elementos de existencia,.....	12
9.b) Sus elementos de validez,.....	13
10.D) <u>Los criterios de distinción en la manifestación de voluntad</u> ,.....	14
11.a) El convenio en <u>stricto sensu</u> ,.....	15
12.b) Su pretendida publicización,.....	20
<b><u>CAPÍTULO DOS: ASPECTOS HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES MEXI CANOS DE LA FUNCIÓN JURIDICA ESTATAL.</u></b>	
Sumario,.....	28
13.A) <u>Consideración histórica general</u> ,.....	29
14.a) En la Constitución de 1812,.....	30
15.b) En la Constitución de 1824,.....	33
16.c) En la Constitución de 1836,.....	40
17.c) En la Constitución de 1857,.....	41
18.B) <u>Visión actual del consentimiento público, en el marco de la vigente Constitución nacional</u> ,.....	43
19.a) Los contratos y convenios ( <u>lato sensu</u> ) una visión constitucional,.....	45
20.b) En el marco de las instituciones político-administrativas ( <u>stricto sensu</u> ),...	49

	Pág.
21.aa) En el ámbito estadual,.....	50
22.bb) Los aspectos consensuales en el marco de la planeación nacional,.....	54
23.cc) En el ámbito municipal,.....	57
24.aaa) En el marco de los servicios públicos,.....	59
25.bbb) En el marco financiero-tributario,.....	60
<b><u>CAPÍTULO TRES: EVOLUCIÓN DE LA CONCURRENCIA DE POTESTAD DES IMPOSITIVAS INTERGUBERNAMENTALES (UN PRECEDENTE DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL).</u></b>	
Sumario,.....	62
26.A) <u>Su evolución en el marco del Derecho Constitucional,.....</u>	63
27.a) Justificación constitucional del tema,....	63
28.b) En la Constitución de 1824,.....	65
29.c) Ausencia virtual de convenios impositivos en la Constitución de 1857 ( un aspecto introductorio),.....	67
30.d) La concurrencia impositiva en la Constitución de 1917, ( una cuestión preliminar y renovada),.....	68
31.B) <u>Aportaciones jurídico-doctrinales en el contexto de algunas convenciones nacionales fiscales,....</u>	71
32.a) Justificación de las propuestas de doctrina al problema concurrencial fiscal,	71
33.aa) Las convenciones fiscales de 1925-33 (primeras propuestas),.....	72
34.bb) La tercera convención nacional fiscal (postura final),.....	74
35.a) El papel de la legislación impositiva,	77
<b><u>CAPÍTULO CUARTO: LOS ACTUALES CONVENIOS DE DERECHO PÚBLICO MEXICANO (UNA DISCUSIÓN Y</u></b>	

**ANÁLISIS CRÍTICO-JURÍDICO DE SU  
NATURALEZA JURÍDICA CONCEPTUAL EN EL  
MARCO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS).**

Sumario,.....	80
36.A) <u>Su justificación en el marco de las finanzas públicas,</u> .....	82
37.a) La función del Poder Público como creadora de actos jurídicos ( <u>lato sensu</u> ),.....	82
38.aa) La función legislativa de principio (en el caso de las contribuciones),	87
39.bb) La función administrativa de principio (su visión federal),.....	91
40.b) Postura doctrinal de la actividad financiera del Poder Público ( <u>lato sensu</u> ),	94
41.c) La actividad financiera del Poder Público como tarea concreta esencial,.....	101
42.aa) En la obtención de ingresos,.....	103
43.bb) En la administración o gestión financiera,.....	107
44.cc) En el gasto o erogación financiera,	109
45.B) <u>Algunas cuestiones jurídico-doctrinales del federalismo financiero de ejecución,</u> .....	112
46.a) El federalismo y sus categorizaciones doctrinales,.....	113
47.b) Planteamientos constitucionales del federalismo de ejecución mexicano ( <u>lato sensu</u> ),.....	117
48.c) El federalismo de ejecución para el caso del Derecho mexicano ( <u>stricto sensu</u> ),.....	120
49.aa) En el marco del Derecho Tributario mexicano (continuación),.....	122
50.bb) La Coordinación Fiscal, principio jurídico de las potestades coincidentes (su problemática	126

	Pág.
51.C) <u>Una discusión jurídico-doctrinal de los convenios de derecho público (la necesidad de su adecuación conceptual),.....</u>	130
52.a) Una visión introductoria de los actos políticos y de gobierno,.....	131
53.b) Los convenios como actos político-administrativos,.....	134
54.D) <u>Breves reflexiones y propuesta en el marco del Derecho vigente,.....</u>	135
55.a) Los convenios de derecho público a la luz de la Constitución política vigente (su: adecuada concepción jurídica y justificación),.....	136
56.b) Los Convenios de Coordinación Fiscal y su inadecuación en el ordenamiento jurídico financiero (una propuesta de adecuación conceptual jurídico-política),.....	138
57.aa) Los Convenios de Coordinación Fiscal a la luz de la legislación civil,.....	140
58.bb) Los Convenios de Coordinación Fiscal como actos de soberanía,....	141
59.c) La necesidad de una adecuación conceptual en el marco jurídico-político,.....	144
60.- Propuesta concreta,.....	146
Conclusiones,.....	150
Bibliografía,.....	163
Fuentes Normativas,.....	165
Otras Fuentes,.....	166
Anexo 1,.....	167
Anexo 2,.....	178
Anexo 3,.....	182

## I N T R O D U C C I O N

El hecho de haber abordado la figura de los convenios de Derecho público, en el marco de la Teoría clásica civilista, fue por virtud de que el Estado como persona jurídica ha recurrido a la utilización de figuras que son propias de lo que tradicionalmente conocemos como Derecho privado.

En el marco del Derecho Financiero y en consecuencia, el Tributario, Patrimonial y Presupuestario, los convenios interinstitucionales tal parecería, han dado solución a una distribución más equitativa de las cantidades dinerarias que se recaudan por la federación y los municipios, de tal forma que dichas recaudaciones han sido posibles a la forma en como se han coordinado fiscalmente éstos. El texto constitucional federal con su principio de recurrencia, ha hecho posible que el federalismo mexicano se enriquezca en el plano de lo político-administrativo, de tal suerte que hasta el momento no ha habido objeción alguna del triunfo o fracaso de dichos convenios.

En este trabajo y con cierta objetividad pretendemos establecer que los convenios como tales no son instrumentos adecuados desde el punto de vista jurídico ortodoxo, dada las características con las que se manejan dichas categorías, objeto de este estudio, todavez que de acuerdo a la naturaleza jurídica tradicional de los actos consensuales y de diversa índole en el mundo del Derecho, nos sitúan en la idea de las consecuencias de derecho que, por lo que hace al

Derecho Público como regulador de la actuación estatal rompe los criterios principales de la imputación jurídica producto del incumplimiento de los actos consensuales intergubernamentales.

De todo lo anterior pretendemos de acuerdo a este trabajo manejar el siguiente esquema:

En el capítulo uno se trata de esbozar el panorama doctrinal de la teoría del acto jurídico sobre la base del aspecto volitivo, tanto italiano como francés, sin olvidar la perspectiva jurídico-doctrinal mexicana tanto en el Derecho Público como en el Derecho Privado.

Por lo que hace al capítulo segundo, consideramos importante no sólo dar el marco histórico-constitucional de la función del Poder Público, sino también establecer la aplicación de los convenios en el marco de las instituciones político-administrativas mexicanas, respecto de las actividades que éstas desempeñan, sea en los servicios públicos o en tareas exclusivas del Estado.

Involucrandonos con nuestro tema de tesis, en el capítulo tres se maneja la evolución de la concurrencia de potestades impositivas intergubernamentales, no sólo en el marco de la Constitución, sino tomando en consideración también los aspectos doctrinales en el contexto de las convenciones nacionales en materia fiscal.

Por último, en el capítulo cuarto importa hacer resaltar que en el marco de las finanzas públicas, el Poder Público utiliza los denominados convenios de Derecho Público con una nueva adecuación jurídica que



obliga a dar una visión doctrinal sobre la base de la discusión de su naturaleza jurídica, en el marco especialmente de las finanzas públicas, como producto de la manifestación de la voluntad general, en el marco de las actividades exclusivas del estado y sin que obste su aplicación en actividades consideradas como no exclusivas.

Esperado la comprensión de los lectores y los señalamientos que consideren oportunos para enriquecer este trabajo esperamos que sea ésta una aportación modesta y positiva para nuestro contemporáneo Derecho Público.

## CAPITULO UNO

PANORAMA DOCTRINAL DEL ACTO JURIDICO.

## Sumario

1.A) La manifestación de voluntad en el Derecho, 2.a) Etapas constitutivas de la voluntad, 3.b) Su enfoque conceptual, 4.B) Las teorías clásicas del acto jurídico: (un soporte doctrinal para el Derecho mexicano, 5.a) La teoría italiana, 6.b) La teoría francesa, 7.C) Su perspectiva doctrinal en el marco del ordenamiento jurídico mexicano, 8.a) Sus elementos de existencia, 9.b) Sus elementos de validez 10.D) Los criterios de distinción en la manifestación de voluntad, 11.a) El convenio en stricto sensu, 12.b) Su pretendida publicización.

### 1.A.- La Manifestación de Voluntad en el Derecho.

El hombre a través de su entendimiento o razón y libre voluntad, adquiere capacidad de actuar con conocimiento, eligiendo entre dos o más posibilidades convirtiéndose, en origen o causa de sus propios actos. De ahí que en un primer momento podamos señalar a la actividad humana específicamente, por medio, del acto humano, que se conceptualiza en un "obrar", o bien, en un "hacer", según sea el caso.

Con base en lo anterior se entiende por "obrar"<sup>(1)</sup> el acto dirigido en forma determinada, tiene por objeto el perfeccionamiento del sujeto en vínculo a un ser superior, o sea, existe una necesidad moral.

A diferencia del otro en el "hacer"<sup>(2)</sup> el sujeto tiene por objeto producir algo u obtener un efecto, es decir, se proyecta en el mundo exterior, y en alguna forma queda allí, por más o menos tiempo.

En el "hacer" la manifestación de voluntad queda objetivada, es decir, una realidad concreta (costumbres, usos) pasa una vez valorada y reconocida (Congreso de la Unión) a una realidad jurídica (ordenamiento jurídico), pues desde el momento en que surge la convivencia de dos o más seres humanos aparece la necesidad de coordinar o ajustar sus ACTOS de acuerdo a un criterio racional.

Así, por ejemplo, esta necesidad de coordinar o ajustar sus actos de acuerdo a un criterio racional, se concreta

(1) PRECIADO-HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, 1984, pp. 69 y 70.

(2) Idem.

en nuestra Norma Fundamental vigente, es decir, los seres humanos para la obtención de sus fines entran o se vinculan con otros, quienes en la búsqueda por sus respectivas necesidades se relacionan, ocasionando - intercambios a veces justos, otras veces injustos, por lo tanto, para evitar esa injusticia y desventaja, estos actos se estructuran en un "algo objetivo", denominado antes costumbres o usos, ahora normas y leyes (creando quehaceres humanos porque quedan por algún tiempo) que capta a su vez los actos de la libertad del hombre, por medio de la manifestación de la voluntad, en sus relaciones sociales, evitando con ello actos injustos, desventajosos u originarios de estados de indefensión.

Luego entonces, la actividad general del hombre en sus relaciones sociales, se convierten en un hacer humano, en el momento de que esos actos quedan para nuestra Ciencia Jurídica en supuestos jurídicos o reglas jurídicas de conductas obligatorias. O sea, nuestra Norma Fundamental, además de quedar por más o menos tiempo, capta las manifestaciones de voluntad de los hombres, tutelando o vigilando a los mismos actos humanos.

Por lo tanto, las normas jurídicas se convierten en las guías o vías del actuar humano, donde la actividad del hombre para evitar caer en conflicto con terceros, tendrá que sujetarse a lo establecido en las propias reglas de derecho. Pues advirtiéndose que el acto humano no se da unitariamente, sino que siempre está en una composición de varios, a su vez, implicando relaciones sociales, originando siempre un deber, que en el momento de incumplir el acto humano necesario, emergen inmediatamente las reglas de Derecho.

## 2.a.- Etapas Constitutivas del Acto Humano.

Ahora bien, cabe aclarar que la voluntad, no es el único elemento constitutivo del ACTO HUMANO, ya que a éste concurren distintas etapas, a saber: <sup>(3)</sup>

- 1) Etapa deliberativa: Aquí destaca siempre el elemento intelectual, la razón hace una apreciación valorativa "procontra", es decir, hace una previa representación lógica, por ejemplo: si debería actuar, o bien, no actuar.
- 2) Etapa determinativa: Aquí ya interviene la voluntad rechazando o admitiendo el dictamen dado por la razón. O sea, toma ya una resolución, por ejemplo: actuar.
- 3) Etapa ejecutiva: Aquí se exterioriza la decisión o resolución tomada, de acuerdo a su previa apreciación valorativa y representación lógica, convirtiéndose en acción, o sea, en un ACTO HUMANO.

De las etapas que conforman el ACTO HUMANO, resulta importante resaltar la existencia de que en la etapa determinativa la voluntad se concibe libre, autoreflexiva y excenta de estímulos externos, que permiten el surgimiento y aparición de un verdadero acto humano consciente.

La realidad concreta del ACTO HUMANO nos muestra que una vez ejecutado lleva consigo sus propias consecuencias, que bien serán de superación o degradación para el mismo hombre, él será libre de

(3) Diccionario de Filosofía, (Coordinador), Ferrater Mora José, tomo I, Edit. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1985, pp. 919 y 920.

respetar la vida del prójimo o bien de matar, pero traduciéndose en el Ordenamiento Jurídico el sujeto actor al irrumpir en la esfera de otro (sujeto pasivo) se le imputarán las consecuencias jurídicas que el supuesto jurídico prevea.

Cabe hasta aquí diferenciar dos momentos del hacer humano que nos ubican en el campo de nuestra Ciencia Jurídica:

PRIMERO. Al mencionar la necesidad de coordinación y ajustamiento de los actos a un criterio racional, se habla de un producto o instrumento creado por el hombre, o sea, el Ordenamiento Jurídico que aparece como ordenador del acto humano, a través de su aparato coercitivo.

SEGUNDO. Que al reconocerse la libertad del hombre en su posibilidad de actuar en la convivencia frente a terceros originando daños, el Ordenamiento Jurídico recoge tanto la posibilidad del acto como los efectos de éste, para atribuirle consecuencias de derecho, por medio de los supuestos jurídicos.

### 3.b.- Su Enfoque Conceptual.

De lo precedente reflexionado se demuestra que el acto humano esta inmerso en un continente denominado Ordenamiento Jurídico, adquiriendo forma como contenido de los supuestos jurídicos.

Por lo tanto, el acto humano se reconoce objetivamente, o sea, que la actividad humana se ha tenido que instrumentar para evitar vivir en un estado de desorden donde cada sujeto trataría de extender -

su actuar hasta donde le fuera factible, luego entonces, el Ordenamiento Jurídico por medio de sus hipótesis de derecho permite el perfeccionamiento del hombre como ser social y racional, así tenemos que para poder entender su aspecto conceptual, debemos partir de sus raíces, en tal sentido tenemos que:

El termino ACTO proviene de las palabras latinas, allere, alle, actus:<sup>(4)</sup> que significan lo hecho, lo realizado.

Para el lenguaje francés el término en cuestión significa dos cosas esencialmente diversas:<sup>(5)</sup>

- a) significa, lo que los romanos llamaban "negotium", o sea, la corporeificación de la voluntad de una o más personas dirigida a obtener un resultado jurídico y;
- b) el documento, el papel donde esa voluntad se hace constar, los romanos lo llamaban más correctamente "instrumentum".

Como se observa el término ACTO implica de los vocablos latinos "hecho", GARCIA-MAYNEZ,<sup>(6)</sup> lo define, "es todo suceso temporal y espacialmente localizado que al ocurrir provoca un cambio en lo existente". Así vemos que estos dos términos van ligados no sólo en su idea gramatical, sino a un más, pues para las teorías jurídicas que veremos más adelante los términos acto y hecho se entrelazan por vertientes opuestas.

Pero las palabras acto y hecho así definidas no

(4) Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española 19a. ed. Madrid, 1970, p. 102.

(5) JARAMILLO-VELEZ, Lucrecio, La Nulidad en Derecho Privado, Edit. Siglo XX, 1943, México, p. 49.

(6) GARCIA-MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 35a ed., México, 1984, pp. 170 y 171.

nos explican ¿ cómo es que pasan a la realidad jurídica, cómo se originan y por qué se le atribuyen consecuencias jurídicas ?

Para que un hecho o un aspecto de la realidad llegue a tener consecuencias jurídicas, debe ser antes conceptualizado, es decir, abstraído y formulado en un lenguaje jurídico e incorporarlo a los supuestos jurídicos.

Por lo tanto, podemos decir, que los hechos y actos adquieren la calidad de jurídicos, cuando un acontecimiento (hecho) o una voluntad libre y consciente (acto) son considerados necesarios para atribuirles consecuencias jurídicas, es decir, los sucesos que en el mundo fáctico se realizan y las manifestaciones de voluntad conscientes pasan a formar los supuestos jurídicos de las normas jurídicas.

Partiendo de las expectativas para reconocer si el supuesto jurídico abstraerá un acto consciente o hechos inconscientes para atribuirles consecuencias jurídicas es lo que diferencia un Ordenamiento Jurídico de otro.

#### 4.B.- Las Teorías Clásicas del Acto Jurídico: ( Un Soporte Doctrinal para el Derecho Mexicano ).

A manera de preámbulo para este apartado, es necesario hacer hincapié en cuanto a las dos corrientes clásicas de los actos jurídicos y hechos jurídicos que enseguida comentaremos, que nuestro Sistema Jurídico Mexicano ha dado mayor transcendencia a la Teoría Francesa, siendo recogida



por nuestra legislación civil a efectos de considerar a la manifestación de la voluntad elemento indispensable para el surgimiento y reconocimiento jurídico de los actos jurídicos; dejando en un segundo lugar a todos aquellos acontecimientos en los cuales no interviene la participación consciente y libre del hombre, para atribuirles el nombre de hechos jurídicos.

Por consiguiente, la Teoría Francesa se convierte en el soporte para nuestro Derecho Mexicano, en virtud de que al ser recogida por nuestra legislación en una Ley Sustantiva, esta se crea y orienta como fuente no sólo para las relaciones jurídicas entre particulares, sino al mismo tiempo, cuando la entidad pública soberana, o sea, el Estado, se vincula o relaciona con otros entes públicos, o bien, con otros particulares, para el logro de sus intereses públicos.

#### 5.a.- La Teoría Italiana<sup>(7)</sup>.

Así tenemos que la corriente italiana primero considera genéricamente a los hechos jurídicos clasificándolos de acuerdo a la naturaleza, que pueden ser naturales o causales; o bien, hechos jurídicos humanos o voluntarios que son los acontecimientos a los que la ley enlaza consecuencias de derecho. En esta última agrupa a los actos jurídicos.

(7) Para estos efectos, consúltense a : GARCIA-MAYNEZ, Eduardo op. cit., pp. 183 a 185; GALINDO-GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Edit. Porrúa, 7a. ed., México, 1985, pp. 222 y 223, así como a VILLORO-TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 6a. ed., México, 1984, pp. 362 a 370.

Como se observa esta Teoría reúne en el Hecho Jurídico, tanto los acontecimientos naturales del mundo fáctico sin participación del hombre (hechos inconscientes); como a los acontecimientos en los que el hombre participa con actos voluntarios libres y conscientes.

Es decir, que el actuar consciente o hechos inconscientes no le son elementos trascendentes para atribuirles consecuencias jurídicas, sin embargo reserva el nombre de negocio jurídico para los acontecimientos que llevan consigo una voluntad precisa para crear las consecuencias previstas en la norma jurídica.

Por lo tanto, para esta Teoría todo acontecimiento valorado jurídicamente es relevante como contenido de los supuestos jurídicos, es otras palabras, hechos inconscientes y actos conscientes constituyen, hechos jurídicos, dentro de los cuales y en un segundo término abarca a los actos jurídicos.

Estos últimos a su vez atendiendo a sus relaciones entre el fin práctico y sus efectos jurídicos, los divide:

- a) De indiferencia: Cuando la finalidad práctica no coincide con la consecuencia normativa, ni se oponen a ella, dicese que la relación es de indiferencia y que el acto es lícito.
- b) De coincidencia: Si el fin práctico del autor del acto concuerda con la consecuencia jurídica de éste, nos encontramos en presencia de un acto jurídico estricto.
- c) De oposición: Cuando entre la finalidad práctica y la consecuencia jurídica hay oposición, debe -

hablarse de actos jurídicos ilícitos.

6.b.- La Teoría Francesa. (8)

La segunda Teoría representada por la corriente francesa, es de mayor importancia en virtud de ser aplicada a nuestra Ley Sustantiva en materia civil. Aquí la expresión hecho jurídico es con más frecuencia empleado en un sentido especial en oposición a la noción de acto jurídico.

Por hecho jurídico en sentido estricto comprende los fenómenos naturales o accidentales que siendo ajenos a la voluntad humana provocan consecuencias de derecho.

Esta Teoría considera que un suceso puramente material como puede ser el nacimiento o la filiación, ausentes de acciones conscientes generan deberes jurídicos ( en los ejemplos, de dar alimentos ), es decir, surgen situaciones concretas (hechos) omisos de voluntad que provocan efectos jurídicos por ser reconocidos en una regla de derecho.

Otra clase de hechos jurídicos son los realizados por el hombre, pero en los que los efectos jurídicos, se producen independientemente y aún en contra de su voluntad. Estos pueden ser lícitos o ilícitos. Ahora bien, tratándose de una conducta lícita con una manifestación de voluntad consciente, encaminada a producir efectos jurídicos (que pueden consistir en la creación, modificación, transmi-

(8) Idem nota (7); GARCÍA-Máñez, p. 181 y GALINDO-GARFIAS, p. 223.

sión o extinción de derechos y obligaciones )  
se denomina ACTO JURIDICO.

Los actos jurídicos a su vez pueden ser unilaterales o bilaterales<sup>(9)</sup>. Estos últimos reciben el nombre de convenios y se dividen en convenios lato sensu y contratos.

Lo que interesa a esta Teoría para atribuirle a un suceso el nombre de hecho jurídico y a otro el nombre de acto jurídico, es la existencia del elemento volitivo, es decir, si existe, es ACTO JURIDICO, sino es HECHO JURIDICO.

#### 7.C.- Su Perspectiva Doctrinal en el Marco del Ordenamiento Jurídico Mexicano.

Una vez expuestas las dos corrientes jurídicas sobre los hechos jurídicos, hay que hacer hincapié que entre hecho jurídico y acto jurídico, nuestro Derecho destaca a éste último, cuyo fin es engendrar con fundamento en una norma jurídica una situación jurídica determinada en contra o en favor de una o varias personas.

Ahora bien, retomando al acto jurídico en su aspecto esencial, tenemos que decir que una vez que el supuesto jurídico lo ha contenido en su hipótesis y al surgir en la realidad, el ordenamiento jurídico, ADEMÁS le exige cumplir con ciertos elementos para su plena validez y existencia en la esfera jurídica, los cuales pretenderemos exponer enseguida.

(9) artículos 1835 y 1836 del C.C.D.F., año 1992.

Así al no reunir con los elementos requeridos por la ley, no permite a esos actos jurídicos nacer lisa y llanamente sino que les reserva una existencia relativa o a veces nula, quedando simplemente como hechos materiales, donde las partes tienen la obligación de restituirse mutuamente lo que percibieron<sup>(10)</sup>.

O bien, pueden quedar como actos con posibilidad de llegar a ser jurídicos, por ejemplo, la falta de forma produce la nulidad del acto, así posteriormente cualquiera de los interesados puede exigir que el acto se otorgue en la forma prescrita por la ley<sup>(11)</sup>, surgiendo ya como acto jurídico pleno.

#### 8.a.- Sus Elementos de Existencia.

Recordemos, pues que los elementos de existencia del acto jurídico son:

- a) La declaración de voluntad,
- b) Un objeto físico y jurídicamente posible,
- c) En ciertos casos, una solemnidad requerida por la ley.

Así por ejemplo tenemos que la falta de voluntad o de objeto, produce la inexistencia del acto, lo mismo que la solemnidad cuando la ley lo requiera<sup>(12)</sup>. Es decir, al no reunir con los elementos de su existencia del propio acto, de la nada, nada surge, por lo tanto es inexistente.

(10) artículo 2239 del C.C.D.F., año 1992.

(11) artículo 2232 del C.C.D.F., año 1992.

(12) artículo 2224 del C.C.D.F., año 1992.

Por otro lado, la ilicitud en el objeto, fin o condición del acto produce su nulidad ya absoluta, ya relativa según lo disponga la ley<sup>(13)</sup>.

La nulidad es absoluta cuando reúne los siguientes caracteres:

- 1) Por regla general permite que el acto, produzca sus efectos, los cuales serán destruidos retro-activamente cuando se pronuncia la nulidad.
- 2) De ella puede prevalecerse todo interesado.
- 3) No desaparece por confirmación o prescripción.

La nulidad es relativa cuando no reúne los caracteres de la absoluta<sup>(14)</sup>. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos, y sus requisitos para invocarla dependen del vicio de que se trate<sup>(15)</sup>.

#### 9.b.- Sus Elementos de Validez.

Además de los requisitos de existencia ya mencionados, el acto jurídico, a de contar con ciertos requisitos de idoneidad, que van de acuerdo a su propia naturaleza para ser considerados con efectos jurídicos, estos son los elementos de validez compuestos por:

- a) La declaración de voluntad que debe ser hecha - por persona capaz,
- b) La voluntad se a de formar de manera consciente y libre( excenta de vicios).
- c) El objeto además de ser posible, a de ser

(13) artículo 2225 del C.C.D.F., año 1992.

(14) artículo 2227 del C.C.D.F., año 1992.

(15) artículo 2228 del C.C.D.F., año 1992.

lícito, y

- d) La declaración de voluntad a de ser emitida de acuerdo a las formalidades que la ley establezca en cada caso.

Por último, aparte de los elementos de existencia y validez, los actos jurídicos deben contar con un supuesto legal de eficacia, como puede ser una condición, consistente en un acontecimiento futuro e incierto de cuya realización depende la existencia del mismo acto jurídico<sup>(16)</sup>.

10.D.- Los Criterios de Distinción en la Manifestación de Voluntad.

Ahora bien, por otro lado, nuestra Ley Sustantiva en materia civil para el Distrito Federal, considera que el tipo más característico del acto jurídico, es el contrato, su importancia lo demuestra al erigir a los principios generales de los contratos aplicables nada menos como normas generales a toda clase de convenios, así como a otros actos jurídicos siempre que no se opongan a la naturaleza de estos<sup>(17)</sup>.

Hay que hacer notar que esta misma legislación, distingue entre convenio y contrato, pues considera a éste la especie y aquél el género. Esta distinción tiene su antecedente en el Código Civil Francés que distingue entre la convención y el contrato.

(16) artículos 1939 y 1940 del C.C.D.F., año 1992.

(17) artículo 1959 del C.C.D.F., año 1992.

11.a.- El convenio en stricto sensu.

Así tenemos que "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"; y los Contratos son "los convenios que producen o transfieren derechos y obligaciones"<sup>(18)</sup>. La primera referencia conocida sobre el concepto de contrato, se debe al jurista Servio Sulpicio Rufo (s.I a. de J.C) quien estableció una conexión formal entre dos promesas recíprocas.<sup>(19)</sup>

Asimismo, en Roma el contrato nunca fue considerado como fuente genérica de obligaciones, ya que sólo algunas figuras típicas como la emptio-venditio, con acuerdo de voluntades producían actos, sancionados en caso de incumplimiento.

Posteriormente el sistema contractual romano fue poco a poco del consensualismo al formalismo, subsistiendo inalterable hasta la aparición del liberalismo a fines del siglo XVIII. En éste tiempo se otorgó a la figura del contrato un valor fundamental, suponiendo que la existencia de la sociedad política dependía de un pacto, denominado "Contrato Social".

En esta misma época se estatuyen los principios de la autonomía de la voluntad y el de una absoluta libertad para contratar, que más tarde son recogidos por nuestro Constituyente de 1916-17, en el artículo 5o. constitucional. Actualmente nuestra Ley Sustantiva en materia

(18) artículos 1792 y 1793 del C.C.D.F., año 1992.

(19) Enciclopedia Británica de México, (coordinador) SARMIENTO, Sergio A., Editado por Encyclopaedia Britannica de México, 17a. ed., t. 5, México, 1981, p. 141-B.



civil en su Libro Cuarto denominado de las obligaciones, reconoce la suprema voluntad de las partes como principio fundamental, haciendo capaces a los sujetos individuales para constituir, transferir, extinguir o modificar con su voluntad obligaciones o deberes y legitimaciones jurídicas.

Hoy en día el contrato tiene tanta importancia que goza de todos los atributos de una institución jurídica, ya que posee las pautas que dan la idea de un ser ordenado y coherente, creando a su vez conductas definidas, continuas y organizadas que inciden para ser sancionadas por el Derecho.

El contrato como institución jurídica sobrepasa ampliamente el imperio inmediato de las normas jurídicas, ya que la mayoría de las relaciones jurídicas privadas, se regulan por una legislación privada individual, sin dejar a un lado que la voluntad privada se obtiene gracias a estar incluida en el supuesto jurídico. De ahí la frase: "la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos."<sup>(20)</sup>

Por ello se considera al contrato desde su aparición como un medio de producción de derecho, de creación de leyes jurídicas de la vida diaria, porque el legislador confía al conceder la facultad de convenir a los sujetos una mayor y

(20) BORJA-SORIANO, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, Edit. Porrúa, 10a. ed., México, 1985, p. 124.

más justa regulación en las relaciones en que participe.

Limitando por supuesto con ciertas barreras (elementos de existencia y validez de los contratos), el abuso de la libertad concedida, por ejemplo, cuando hay ilicitud en el objeto, motivo o fin, o bien, cuando existen vicios en el consentimiento<sup>(21)</sup>.

Podemos decir, por otro lado, que el efecto de los contratos es similar al de las normas jurídicas. La diferencia radica en que éstas son predominantemente preceptos generales e impersonales de destinatarios, mientras que los contratos consisten por lo general en reglas de conductas individuales, vinculativas de destinatarios determinados.

El contrato de su consensualismo al formalismo nos demuestra su unidad como dato previo a la técnica jurídica, tanto en su formación como en su aplicación, se nos presenta como un acervo para el proceso de formación de los supuestos jurídicos.

Es decir, desde antes de su objetivización jurídica, ya se contemplaba el comportamiento convencional de los sujetos, por ejemplo, el mutum<sup>(22)</sup> ya existía antes de que apareciera su

---

(21) artículo 1785 del C.C.D.F. año 1992.

(22) PORTE-PETIT, Eugene, Tratado Elemental del Derecho Romano, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 377.

denominación y modo de regulación jurídica como prestamo<sup>(23)</sup>.

Más bien, las formas convencionales van evolucionando, en una especie de remodelación que el Derecho reproduce para regular la actividad humana, a través de su aparato coercitivo, y al mismo tiempo al elevar estas formas de ordenación social, se da un desenvolvimiento cada día cambiante surgiendo nuevas, formas jurídicas de regulación de la misma actividad humana.

Así antes como ya se mencionó el contrato no se consideraba fuente genérica de obligaciones, hoy en día es la figura típica que da origen a obligaciones jurídicas consistentes en un dar, hacer o no hacer. Cabe aquí señalar que aunque los hechos jurídicos y actos jurídicos, presuponen actividad, en ciertos casos los supuestos jurídicos no sólo comprenden actividades y acontecimientos, sino que abarcan también omisiones, pues al no hacer una cosa a la que se esta jurídicamente obligado repercute en las relaciones jurídicas del orden jurídico.

Por lo tanto, el contrato como acto humano pasa de una institución social a una jurídica, con todos sus efectos jurídicos, considerando que según las necesidades cambiantes de la actividad humana se van reproduciendo nuevas y más aptas formas de regulación jurídica. Pues primeramente el contrato se da en las relaciones jurídicas privadas y como veremos más adelante también

---

(23) artículo 2384 del C.C.D.F., año 1992.

aparece en las relaciones jurídicas entre órganos públicos.

Hasta aquí podemos resumir que la institución jurídica del contrato, figura típica del acto jurídico de la corriente francesa, plasmada en nuestra legislación sustantiva en materia civil, reconocida con sus elementos de existencia y validez, dan nacimiento a las relaciones de derecho o relaciones jurídicas, cuyo objeto formal es el acuerdo de voluntades, con un fin específico, objetivado en el mismo contrato.

Es decir, ya hemos explicado que la existencia de los actos jurídicos se debe al ser reconocidos en los supuestos jurídicos de las normas jurídicas, éstos se actualizan a su vez, con un acuerdo de voluntades, apareciendo los efectos o consecuencias jurídicas.

Cuando tienen lugar estos efectos o consecuencias jurídicas, surgen indefectiblemente vínculos entre los sujetos que hayan acordado, en donde un sujeto llamado activo tendría un derecho subjetivo y otro sujeto llamado pasivo un deber jurídico.

Pero a su vez esta relación jurídica será correlativa en virtud de que el sujeto activo poseedor de un derecho, en un momento dado también tendrá una obligación y el sujeto pasivo un derecho. - Aclarando que cualquiera de las dos partes al no cumplir, la otra podrá pretender su derecho ante la autoridad competente.

**12.b.- Su pretendida publicización.**

Pero abriendo más las perspectivas sobre la institución jurídica del contrato, hay que mencionar que éste no es sólo un instrumento que tenga relevancia en las relaciones jurídicas privadas. El contrato también puede ser utilizado en el ámbito del Derecho Público, donde las instituciones político-administrativas, para la obtención de sus fines de interés general se auxilian de él, en tal sentido, se le han atribuido a éstas, personalidad jurídica<sup>(24)</sup> de contratación.

O sea, como personas jurídico-colectivas requieren para el ejercicio de sus deberes y derechos, participar en vínculo con otros órganos públicos, o bien, con otros sujetos particulares, esto es, por sí solos no podrían obtener todos los bienes requeridos para la satisfacción de sus necesidades ya sean culturales o patrimoniales de bienes o servicios, recurriendo, por lo tanto, a la figura del contrato.

Este criterio de capacidad de ejercicio para las personas colectivas se halla fundamentado en nuestra Constitución Política, concretamente en los artículos 27, párrafo noveno, fracción VI, en relación al 115 (para el caso de los municipios), así como a nivel de reglas subordinadas ( Ley Orgánica de la Administración Pública

---

(24) vid, artículo 27, párrafo 9o., fracción VI, (reformas publicadas en el D.O.F. de fecha 6 de enero de 1992) de la Constitución Federal Mexicana, además del artículo 115, fracción II para el caso de los municipios.

Federal y Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), para el caso del Departamento del Distrito Federal y las entidades paraestatales en su carácter de organismos descentralizados.

De esta manera podemos ver que el convenio como institución típica del Derecho Privado a pasado a formar parte no sólo del Derecho Público, sino inclusive elevado a rango constitucional.

En cuanto a que el convenio pasa a ser herramienta indispensable del Derecho Público y más específicamente en las normas administrativas ( contratos administrativos ) se señala el fenómeno de la "publicización del Derecho Privado"<sup>(25)</sup>, en cuanto que algunos contenidos o materias contempladas por aquél se van desmembrando con el tiempo hasta formar por separado una ley ordinaria, relativa en este caso, a los contratos de la administración, así por ejemplo, aparece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles<sup>(26)</sup>, que precisa lo siguiente "artículo 1º.- La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las

(25) ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 7a. ed., México, 1986, p.19.

(26) Publicada en el D.O.F. de fecha 8 de febrero de 1985.

dependencias y entidades, y

II.- Los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las dependencias y entidades relacionadas con las materias a que se refiere la fracción anterior".

Aquí también cabe mencionar que en esta clase de contratos deben llevarse a cabo conforme a las propias licitaciones públicas que el artículo 134 constitucional determina a fin de asegurar al propio Estado las mejores condiciones disponibles para contratar.

Sin embargo, aun cuando aparecen ordenamientos jurídicos con cierta especialización en cuanto a la materia de convenios, las reglas generales, principios, formas, elementos siguen desde luego definidos por el Derecho Privado, específicamente en nuestra Ley Sustantiva.

Por otro lado, en cuanto que la institución del convenio se a elevado a rango constitucional, tenemos como fundamento el artículo 73-XXIX-A constitucional, en la parte final donde aparecen las "participaciones" que desde el punto de vista jurídico sólo serán posibles a través de los convenios que previamente celebren las entidades federativas con la federación, y que aun cuando este precepto establece que este tipo de convenios se celebren conforme a la Ley Federal, no nos toca sino cuestionarnos ¿cuál es esta Ley Federal?, luego entonces, suponemos que se trata de la Ley de Coordinación Fiscal (27).

---

(27) Publicada en el D.O.F. de fecha 27 de diciembre de 1978.

También existe el artículo 115-IV, inciso a) que a través de las reformas de 1983<sup>(28)</sup>, incorporan el municipio libre e implementan a nivel municipal los convenios, entre estos y sus respectivos estados para la administración de contribuciones. Asimismo el artículo 116, fracción VI constitucional establece: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y las prestación de servicios públicos..."

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con los Municipios..."

Por otro lado, el reconocimiento jurídico del Estado con aptitud para poder contratar, en un principio se le fue negada, aduciéndose que éste no podría intervenir en virtud de que la naturaleza de los contratos supone la igualdad entre los contratantes. Así el Estado al convenir se presentaría una situación de desigualdad, en cuanto que los particulares representan intereses personales y el Estado intereses de carácter público, implicando una actitud soberana.

Pero cabe aclarar que para el primer caso el Estado se encuentra supraordinado a los otros sujetos jurídicos, interviniendo con su facultad de imperium, imponiendo unilateralmente obligaciones por medio de normas jurídicas.

---

(28) Publicadas en el D.O.F de fecha 3 de febrero de 1983.



Otro supuesto puede darse en un segundo caso, cuando el Estado se encuentra sometido a su propio ordenamiento jurídico, y con ello situado al mismo nivel que los demás sujetos de Derecho<sup>(29)</sup>. Aquí interviene sin su facultad de imperium y el artículo 25 del C.C.D.F., lo legitima como persona jurídica con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, en representación de la Nación.

Cabe destacar que el precepto anteriormente citado en su fracción I, sólo esta reconociendo la personalidad jurídica de tres tipos de personas morales, la Nación, los Estados y los Municipios; aclarando que desde nuestro punto de vista debería reformarse dicha fracción, en virtud de que en ningún momento se hace referencia a la federación, recordando que ésta al igual que las entidades federativas, constituyen dos órganos delegados y subordinados de nuestro Estado Federal Mexicano, por consiguiente, debería claramente establecerse y reconocer la personalidad

(29) Acorde a las recientes reformas encontramos que lo referido a la personalidad jurídica de las iglesias, ha quedado al margen de los preceptos constitucionales artículos 130, párrafo segundo, inciso a), en relación al 24 y 27 párrafo noveno, fracción II, en virtud de que por Decreto publicado en el D.O.F de fecha 15 de julio de 1992, entra en vigor la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en cuyo artículo 6° establece: "Las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica...", por consiguiente CONSIDERAMOS NECESARIO agregar al C.C.D.F., en su artículo 25 ya sea en su fracción I, o en una de nueva creación, a las nuevas personas de Derecho, en este caso a las iglesias las cuales ya tienen personalidad jurídica para contratar previo registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación.

jurídica de la Federación. Pues en ningún otro ordenamiento y ni siquiera en nuestra Norma Fundamental se reconoce expresamente a ésta su personalidad jurídica, con aptitud para ser titular de derecho y obligaciones, ya que en ningún momento la podríamos encuadrar en la denominación de Nación de la fracción primera antes mencionada.

Ahora bien, los convenios celebrados entre el Estado y los particulares, denominados hoy "contratos de la administración"<sup>(30)</sup> en un principio no fueron reconocidos, negándose su existencia y sustantividad, sosteniéndose que todos los contratos que llevase a cabo el Estado, al estar sometido a la legislación común serían contratos privado. Ya que la figura jurídica del contrato se consideraba única y exclusiva del Derecho Privado, empero el Estado si puede contratar como particular, por ejemplo, en arrendamiento, compra-ventas o donaciones entre otros.

Hay que mencionar por otra parte que el particular por lo general al convenir con el Estado, no se le da la posibilidad de discutir el contenido del clausulado colocándolo en una situación de desventaja, quedando desvirtuada la igualdad de las partes, la doctrina le llama régimen de cláusulas exorbitantes.

---

(30) SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 13a. cd., tomo II, México, 1985, pp.523 y 525.

También por lo que se refiere al objeto formal dentro de los contratos civiles, siempre se trata de contraprestaciones de interés particular, mientras que en los "contratos administrativos"<sup>(31)</sup> siempre tienen una directriz de bienes y servicios de interés general.

Luego entonces la diferencia en cuanto al fondo entre un contrato civil y uno administrativo, es que en el primero existe la igualdad de las partes, y en el segundo se dan las cláusulas exorbitantes.

Sin embargo, actualmente los contratos que celebra el Estado, por medio de la administración pública pueden ser:<sup>(32)</sup>

a) Contratos de la administración o contratos civiles de la administración:

Son los contratos civiles realizados por la administración pública de acuerdo a las normas de Derecho Privado.

b) Contratos administrativos:

Son aquellos que celebra la administración pública interviniendo en la gestión de algún servicio público en el cual se establecen cláusulas exorbitantes para regular la relación contractual conforme a las normas de derecho público.

(31) Idem nota (28), p.527.

(32) Idem p. 525.

A su vez los criterios utilizados para determinar si un contrato es administrativo o privado son:

- a) Por determinación de la ley,
- b) Por libre voluntad de las partes,
- c) Por el objeto o naturaleza misma del contrato.

Por último, podemos decir, que en este tipo de contratos el Estado interviene con su facultad de imperium, de mando, con el objeto directo de satisfacer el interés general.

## CAPITULO DOS

ASPECTOS HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES  
MEXICANOS DE LA FUNCIÓN  
JURÍDICA ESTATAL.

## Sumario

13.A) Consideración histórica general, 14.a) En la Constitución de 1812, 15.b) En la Constitución de 1825, 16.c) En la Constitución de 1836, 17.d) En la Constitución de 1857, 18.B) Visión actual del consentimiento público, en el marco de la vigente Constitución nacional, 19.a) Los contratos y convenios (lato sensu): Una visión constitucional, 20.b) En el marco de las instituciones político-administrativas (stricto sensu), 21.aa) En el ámbito estadual, 22.bb) Los aspectos consensuales en el marco de la planeación nacional, 23.cc) En el ámbito municipal, 24.aaa) En el marco de los servicios públicos, 25.bbb) En el marco financiero tributario.

### 13.A.- Consideración histórica general.

Para el inicio de este segundo capítulo describiremos brevemente que los intereses europeos del viejo imperio permitieron la constante búsqueda por nuevas y más cortas rutas marítimas que facilitarían el intercambio de mercaderías, produciéndose así el hallazgo de nuevos e inexplorables territorios.

Así los europeos en su participación en el "nuevo mundo", se encontraron con grupos de aborígenes adaptados a sus circunstancias económico-geográficas, y ligados íntimamente a sus vínculos religiosos y militares, ya constituidos en lo que posteriormente se denominaría la nación mexicana.

Las ambiciones surgen como una necesidad de conquistar nuevos territorios, que conllevan a la creación de "formas más libres y laxas de convivir sin estar unidos a la tierra",<sup>(33)</sup> pero a la vez estableciéndose relaciones de deberes estrictamente personales que garantizaran los intereses económicos de las empresas colonizadoras, originándose la norma jurídica como medio para lograr tal fin.

En este orden de ideas, el primer contrato con efectos de interés no sólo económico, sino también normativo, es el celebrado entre los Reyes Católicos y Cristóbal COLÓN a principios de 1492.<sup>(34)</sup> Por medio de este convenio la Corona española se aseguraba los

(33) BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, FCE, 8a. ed., México, 1983, p. 263.

(34) FLORES-CABALLERO, Romeo R., Administración y Política en la Historia de México, FCE/INAP, México, 1988, p.13

beneficios de la expedición y la soberanía de Castilla sobre las tierras descubiertas.<sup>(35)</sup> Al mismo tiempo COLON recibía entre otros títulos, el de Virrey de las tierras descubiertas y el de Gobernador.

Dada y asegurada la sujeción de la cultura americana mediante la invasión y colonización, se transplantaron las instituciones peninsulares a los nuevos territorios conquistados, que durarían por más de 300 años, por lo que a partir de aquí, cuando surge la influencia consensual en nuestro territorio, posteriormente en el ordenamiento jurídico nacional.

Para una comprensión de esta postura, presentaremos su evolución en los diversos períodos constitucionales en nuestro país, sobre todo los comprendidos en los años de 1812 a 1857, culminando con el panorama constitucional actual, base y fundamento de nuestro objeto de estudio.

#### 14.a.- En la Constitución de 1812.

A partir del siglo XVIII España,<sup>(36)</sup> como otros países europeos por influencia de la Revolución francesa, y a su vez por el reconocimiento de los derechos del ciudadano frente al afianzamiento de los monarcas, lograron reunirse en Cádiz las Cortes Constituyentes, con representantes de todo el reino español, y el 19 de marzo de 1812 se promulgaba la Constitución conocida con el nombre de Cádiz.

(35) Enciclopedia Británica de México, (coordinador) SARMIENTO, Sergio A., Editado por Encyclopaedia Britannica de México, 17a. ed., t. 5, México, 1981, pp. 139 y 140.

(36) Consideramos que originalmente, el pacto entre la Corona y COLON (de iure stricto sensu, y porque no decirlo de "facto") surgió de la necesidad de encontrar nuevas rutas comerciales (entre Europa y Asia). Así el descubrimiento de lo que se denominaba el Continente Americano, fue necesariamente circunstancial.

Esta Constitución en su Capítulo primero "De la Nación Española, artículo 3o. establece, como principio fundamental que "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales".<sup>(37)</sup>

Es con la promulgación de esta Constitución Política, de la Monarquía española que constituye en su seno la elección de diputados de Cortes por medio de las juntas electorales, de parroquia, de partido y de provincia; precariamente en su Capítulo VII "De las facultades de las Cortes", en su artículo 131 estableció:<sup>(38)</sup>

"Las facultades de las Cortes son:

Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio".

Es decir, en ningún momento de este precepto se advierte un criterio jurídico para poder convenir a niveles de relaciones jurídicas no sólo con particulares, sino también, entre entidades públicas, quedando simplemente la posibilidad de tratados entre naciones soberanas, para proteger sus intereses en caso de invasión o ataque.

En este sentido siguiendo al maestro MONTIEL Y DUARTE,<sup>(39)</sup> considera que el espíritu constituyente

(37) TENA-RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México de 1808-1985, Ed. Porrúa, 13a. ed., México, 1985, p. 60.

(38) Idem pp. 64 y 75.

(39) MONTIEL y DUARTE, Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano, Compilación, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1871, t.1 , p. 334.



para el contenido de este precepto, prefirió otorgar dicha facultad al cuerpo legislativo (Cortes), que al mismo monarca, en virtud de delimitar que negocios tan importantes como la guerra y la paz, fueran considerados como los que más perjuicios o beneficios le podrían acarrear a la nación española.

Para esto, hay que recordar que el imperialismo español, a partir de la conquista y colonización del "nuevo mundo", alcanzó un fuerte crecimiento económico, y por consiguiente, se situó como uno de los países más poderosos de Europa, extendiendo su imperio hasta Holanda e Italia, luego entonces, España se consolidó como colonizador, hasta que posteriormente por las corrupciones e intrigas de los monarcas, entre ellos Carlos IV(1808), España comenzó a perder territorios, privilegios económicos y su poderío político, basado en su fuerza naval.

Las Cortes Constituyentes bajo la experiencia de haber llegado a la cúspide como nación poderosa y centro del imperialismo español, prefirieron otorgar al cuerpo legislativo la facultad de aprobar los tratados de "alianzas ofensivas", debido al debilitamiento de dicho imperio, por la aplicación del despotismo real.

Estos tratados de alianzas ofensivas, se celebraban con otras naciones extranjeras como ofensiva a los intereses marítimos y comerciales de otras naciones, así por ejemplo (1703), España celebró estos tratados con Francia, para defenderse de las pretensiones políticas de Inglaterra y Austria.<sup>(40)</sup>

(40) Idem nota (35), t.6, p. 278.

La justificación de esta época (sigue persistiendo) es sobre el inconveniente de esperar hasta que el cuerpo legislativo se reuniera para deliberar sobre la aprobación de un tratado, situación que nunca sería tan grande como las que resultarían, si al Rey se le hubiera dejado dicha facultad, así se demuestra en el artículo 172, al establecer importantes restricciones al monarca:

"Las restricciones de la autoridad del Rey son:

Quinta: No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes".<sup>(41)</sup>

Por tanto, desde nuestro punto de vista consideramos atinadamente la restricción al Rey para celebrar tratados de alianzas ofensivas, en virtud de que a través de la intervención de las Cortes en la aprobación de estos tratados, la nación está participando y consintiendo directamente su celebración, ya no dejándolos a la arbitrariedad y voluntad de un sólo individuo, que sería el Rey o monarca.

#### 15.b.- En la Constitución de 1824.

La nación mexicana bajo las influencias del liberalismo de la Revolución francesa y de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, logra su independencia de la Corona española en 1821. A pesar de los difíciles momentos de la política nacional bajo los cambios en su organización

---

(41) Idem p.82

política, el 8 de abril de 1823 el Congreso Constituyente mexicano decretó de ilegal la coronación de don Agustín de ITURBIDE, dando por terminada su política provisional de imperio.<sup>(42)</sup>

Posteriormente el 4 de octubre de 1824, fue promulgada la primera Constitución federal, cuyas bases teóricas-políticas se sustentaron en las ideas enciclopedistas de la Revolución francesa así como de la Declaración de los Derechos del Hombre de la Constitución de 1812, en cuanto al mecanismo de la forma de gobierno, se tuvo cierta afinidad con lo que establecía la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, su contenido fue adaptado a las necesidades e idiosincracia del pueblo mexicano.

Así con esta Constitución de 1824 se inaugura la etapa federal de la nación mexicana que duraría hasta 1835, año en que el Congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes, cambiando la forma de gobierno por una unitaria o centralista.

Ahora bien, el breve estudio histórico sobre los fundamentos y bases para la creación de nuestra primera Constitución federal, no debemos soslayar que lo importante para nuestro estudio es resaltar la existencia o no de los actos jurídicos llamados convenios, en las distintas normas fundamentales que

(42) LOPEZ-REYES, Amalia et. alius, Historia de México, De la época prehispánica hasta Juárez, Ed. Continental, 8a. ed., México, 1980, pp. 216 y 255.

a contemplado nuestra nación mexicana.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su Sección Tercera, en cuanto a las facultades de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 137, fracción II estableció,<sup>(43)</sup> que ésta tiene la potestad de:

"Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes".

Así la Corte Suprema de Justicia podría dar por concluidas aquellas "negociaciones" o "contratos" en conflicto que halla celebrado el aquel llamado Gobierno Supremo, es decir, se habla de relaciones jurídicas a nivel soberano.<sup>(44)</sup>

Pero en este momento lo que salta a nuestro interés, no es el tipo de relaciones jurídicas que se constituían, sino la distinción cabal que se hace desde aquél entonces entre los términos jurídicos de "contrato" y "negociación", puestos deliberadamente en oposición.

En principio y por cierta puridad conceptual, se da ha entender jurídicamente que el "contrato" es un acuerdo de voluntades que produce o transfiere derechos y obligaciones, sin contar el ánimo de

(43) Idem nota (36), p.188.

(44) El Constituyente de 1917, faculta al poder Ejecutivo federal para declarar nulos los contratos y concesiones, vid. artículo 27, fracción XVIII constitucional vigente, como acto de soberanía, y por tanto, de gobierno lato sensu.

lucro, por lo que no se puede equiparar con el de "negociación", que es en esencia lucrativo, así negociación<sup>(45)</sup> es acción y efecto de negociar, es decir, realizar actos de comercio, ya sea comprando o vendiendo géneros para aumentar un caudal.

Obvio es que hay ciertas similitudes, tales como:

- a) Son actos humanos con la intención expresa y manifiesta de producir ciertos fines.
- b) Su estructura lógico-jurídica, no puede ser contemplada en un mismo supuesto lógico de Derecho, ni de un mismo ordenamiento jurídico.
- c) La negociación puede contener derechos subjetivos y obligaciones jurídicas, si no van con ánimo de producir un lucro o un acto de comercio, en este sentido, no podrá encuadrar en el tipo mercantil de negociación.<sup>(46)</sup>
- d) Se trataría de una relación jurídica lato sensu.
- e) Si contempla derechos y obligaciones jurídicas con una intención lucrativa o de comercio, se convierte en una relación jurídica mercantil, stricto sensu.

De lo anterior se deduce que el contrato y la negociación son actos jurídicos por estar contemplados así en sus respectivos ordenamientos jurídicos,<sup>(47)</sup> atribuyéndoles consecuencias jurídicas; precisando que la negociación es un acto jurídico más específico, movido por el ánimo de lucro.

(45) Idem nota (4), p. 915.

(46) MANTILLA-MOLINA, Roberto L., Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, 24a.ed., México, 1986, p. 105.

(47) artículos 1793 del Código Civil para el D.F., y 75 fracciones VIII y XIII del Código de Comercio.

Así, esta Norma fundamental promulgada en 1824, concede facultades al llamado entonces Gobierno Supremo para poder convenir a niveles de negocios mercantiles, o bien, de contratos para la obtención de bienes y servicios de interés general.<sup>(48)</sup>

Por otro lado, en esta misma norma fundamental, tenemos que en su Sección Tercera, "De las Restricciones de los Estados",<sup>(49)</sup> su artículo 162, fracción V, estableció:<sup>(50)</sup>

"Ninguno de los Estados podrá:

V.- Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglos de límites". infra, nota (54)

Como podemos observar, este precepto no faculta a los estados para celebrar actos jurídicos con el

(48) Cabe hacer mención que para la celebración de estos dos tipos de actos jurídicos y alcanzar sus fines propuestos de interés general, actualmente el Estado Mexicano se reconoce con la aptitud para poder contratar como entidad soberana (artículos 134 constitucional), o bien a nivel entre particulares sin la facultad de imperio, como lo hemos comentado en el capítulo anterior, precisamente en los contratos de la administración distintos de los contratos administrativos (supra, 12.b).

(49) Nuestra vigente Constitución Política en sus artículos 117 y 118, establece restricciones a los poderes de los estados, sin embargo, los contenidos en el 117 en ningún caso y por ningún motivo podrán realizarlas, en cambio, las del 118, no pueden ser ejercidas por los estados, pero con autorización del Congreso de la Unión, podrán llevarlas a cabo, en terminos de las reglas que el mismo precepto establece; en tal sentido TENA-RAMÍREZ, en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21a. ed., México 1985, pp. 175 a 178, llama a las primeras prohibiciones absolutas, y a las segundas relativas

(50) Idem nota (36), p. 192.

propósito de resolver cuestiones exclusivamente de límites entre los mismos estados, previo consentimiento y aprobación del Congreso General.

Sin embargo, este precepto incorpora el término "transacción".<sup>(51)</sup> Por otro lado la ley sustantiva en materia civil para el D.F. en su artículo 2944 la define como "el contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones terminan una controversia presente o previenen una futura".

Profundizando más sobre la esencia de la figura jurídica de la "transacción", BATALLA-GARCIA,<sup>(52)</sup> establece que en esencia "elimina a través de recíprocas concesiones, la incertidumbre en que las partes se encuentran respecto a la existencia o exigibilidad de un determinado derecho, háyase o no entablado contención para discutirlo".

Importa señalar en el mismo sentido el término "transigir"<sup>(53)</sup> que significa consentir en parte con lo que no se cree justo, razonable o verdadero a fin de llegar a un ajuste o concordia, evitando algún mal, todo esto por que en el fondo "transigir" está en íntima relación con la transacción.

(51) Idem nota (4), p. 1287. ( Del latín transactio, transactionis que significan "concluir un negocio" ).

(52) BATALLA-GARCIA, Aniceto, Contrato de Transacción y Compromisos, Ed. Bosch, Barcelona, 1945, pp. 11 y 12.

(53) Idem nota (4), p. 1287.

De todo esto podríamos decir que la transacción permite terminar un negocio dudoso, o que está en litigio, por medio de un acuerdo, por el cual las partes renuncian a un derecho, mediante otra renuncia similar que deba hacer la otra parte, pues hay que advertir que si sólo una parte renuncia a su derecho, se transformaría en cesión, donación, no en transacción.

Ahora bien, continuando con los conceptos de actos jurídicos acogidos por el constituyente de 1824-23, este resolvió restringir la aptitud jurídica de los Estados para celebrar tanto transacciones, como contratos, que permitieran resolver sus conflictos de límites entre ellos. Otorgando dicha facultad exclusivamente al Congreso General.<sup>(54)</sup> pues en el caso que se permitiera la celebración de los mencionados actos jurídicos los Estados atentarían contra la seguridad y soberanía de la nación, colocandolos en un nivel jerárquico superior al del propio Congreso General, y con la posibilidad de que en cualquier momento cambiaran sus límites, en perjuicio del poder político de la nación.

(54) El artículo 46 de nuestra vigente Constitución Política, faculta a los estados para resolver sus conflictos de límites, mediante convenios amistosos; asimismo el artículo 73, fracción IV constitucional faculta al Congreso de la Unión para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se hayan suscitado sobre demarcaciones de sus respectivos territorios, advirtiendo que en un segundo momento si la controversia se mantiene, el arreglo corresponderá definitivamente en única instancia a la Suprema Corte de Justicia con fundamento en el artículo 105 constitucional.



**16.c.- En la Constitución de 1836.**

Siguiendo en nuestro marco constitucional con la Constitución de 1836, el Estado Mexicano pasó al regimen centralista, suspendiendo la Constitución de 1824. Luego entonces, surge la primera Constitución centralista denominada "Bases Constitucionales de la República Mexicana".

Con esta Constitución desaparece las divisiones de los estados, y en su lugar se establece el sistema de Departamentos, cuyo gobierno radicó además de los gobernadores, en las Juntas Departamentales.<sup>(55)</sup> La originalidad de esta constitución consistió en crear un poder especial llamado "Supremo Poder Conservador", excesivo de facultades y de autoridad.

Ahora bien, siguiendo con las lineas en cuanto a la influencia consensual, en esta Constitución centralista, tenemos que en su Sección Quinta, referida al poder Judicial de la República Mexicana en cuanto a sus facultades el artículo 12, fracción VI estableció:<sup>(56)</sup>

" Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa". Aquí nuevamente esta norma fundamental incorpora los actos jurídicos de "contrato" y "negociación"

(55) LANZ-DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Regimen, Ed. Porrúa, 3a ed., México, 1936, p.71.

(56) Idem nota (36), p. 232.

que vimos específicamente en la Constitución de 1824 (supra, 15.b), ahí mencionábamos que el "contrato" y la "negociación", se distinguen en razón de que el segundo es más específico, motivado por un ánimo de lucro, mientras que en el primero sólo se transfieren o producen derechos y obligaciones, con finalidades diferentes.

Por consiguiente, esta Constitución faculta al poder Judicial para conocer de los contratos y negociaciones que haya celebrado el Supremo Gobierno, es decir, es competencia del poder Judicial para conocer de las disputas sobre los actos jurídicos de contratación y negociación que haya celebrado el "Supremo Poder Ejecutivo", por conducto del Presidente de la República.

17.d.- En la Constitución de 1857. (57)

Posteriormente (1856), el pensamiento de que México se debía reorganizar, nuevamente se instaura la lucha por establecer la estructura federal. Así, en la Constitución de 1857 se infiltra, a pesar de los conflictos entre Iglesia y Estado, el espíritu federalista.

Esta Constitución se distingue porque al igual que las constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y de Francia, comenzó con la Declaración de los Derechos del Hombre.

---

(57) Idem nota (36), p. 625.

Sin embargo, continuando con la influencia del consensualismo, tenemos que esta Constitución de 1857, en su Título V "De los Estados de la Federación", en el artículo 110 estableció:

"Los Estados pueden arreglar entre sí por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

De este precepto se infiere la introducción por primera vez del término jurídico de convenio, a rango superior normativo, en este caso, para resolver cuestiones de límites entre los estados, sólo que con la peculiaridad de tener que ser amistosos, <sup>(58)</sup> se omiten las expresiones de la "transacción" o "contrato", manejados en la Constitución de 1824. (supra, 15.b)

Con más objetividad el Constituyente del período 1856-57, incorpora el término convenio para resolver conflicto de límites territoriales, no sólo entre los estados sino también con la Federación, pero siempre de una manera conciliadora, ajustando se recíprocamente a sus respectivos ordenamientos jurídicos. Es en esta Constitución, donde se inicia la utilización correcta de técnicas jurídicas; y el término "convenio" implica tenerlo como género

(58) Cabe mencionar que en el caso de que las diferencias entre los estados, se mantengan conflictivas, el Congreso de la Unión, será competente "...para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando con las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus territorios...", conforme a la fracción II, del artículo 72 de la Constitución de 1857.

entre las especies de los diversos tipos de consensualismo estatal.

Los estados para resolver sus conflictos de límites pueden recurrir a la figura jurídica del convenio como género. El legislador en este caso ya no es tan restringido, estableciendo sólo a los actos jurídicos de transacción o contrato, como aconteció en la Constitución de 1824, sino que plasma más abiertamente un término que evoca con más precisión, donde dos o más voluntades de las entidades político-administrativas llamadas estados (Entidades Federativas), pueden en lo posible resolver amigablemente sus conflictos de límites, instrumentándose de alguna manera la paz para toda la federación.

18.B.- Visión actual del consentimiento público, en el marco de la vigente Constitución nacional.

Hacia principios de 1910 la pugna entre el partido liberal con bandera hacia el sistema federal y el partido conservador por el centralismo, se da por terminada con el primero movimiento social en el mundo, dando como resultado nuestra actual Constitución federal, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Así, esta Constitución y acorde a lo planteado por el Profr. SAYEG-HELLO,<sup>(59)</sup> se da paso a un

(59) SAYEG-HELLO, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Integración Constitucional de México (1910-1917), Ed. Cultura y Ciencia Política, t. III, México, 1974, p.396.

"liberalismo intervencionista", pero a la vez "proteccionista y propulsor" de la "justicia social". Por consiguiente, el nuevo Estado se estructura en base a la colocación institucional de las decisiones políticas fundamentales sobre, los derechos esenciales a los individuos y a los principios de un verdadero sistema representativo, democrático y federal (artículo 40 constitucional) base y sustento de un pueblo que a través de sus distintas luchas y cambios de regímenes, exige que el contenido de su máxima Norma fundamental, se rija por la tutela no sólo de las garantías individuales, sino a la vez estableciendo por primera vez las garantías sociales (artículos 3, 27 y 123 constitucionales) producto de su movimiento político social.

Ahora bien,, el Constituyente de 1916-17 como consecuencia de la influencia del liberalismo económico reconoce el principio general de la libertad de los sujetos para contratar, objetivado en el artículo 5o. constitucional, que veremos más específicamente en el siguiente apartado, advirtiendo que el consentimiento en materia contractual de los particulares su regulación y existencia jurídica, se establece dentro de una ley subordinada (Código civil para el D.F. en materia común, y para toda la República en materia Federal).

Asimismo la Constitución de 1917, reconoce al Estado por medio de sus instituciones político-administrativas la capacidad para poder

convenir, (60) ya sea a niveles del ámbito estadual, o bien municipal. Luego entonces, el consentimiento público del Estado, se vierte en su Norma Fundamental, como elemento indispensable para que el mismo Estado alcance la obtención de sus tareas de interés general, pues cada una de las personas político-administrativas actúan con otras personas jurídicas entrando en relación con sujetos de derecho, titulares de un deber de interés general.

Por lo tanto, al reconocerse el consentimiento público de las instituciones político-administrativas, se incorpora a nivel constitucional, la institución jurídica del convenio, permitiendo así el Constituyente de Querétaro, auxiliarse de ella, convalidándose jurídicamente los convenios que cada una de las instituciones administrativas celebren. Hemos visto a través de la evolución de las distintas normas fundamentales de la nación mexicana, primero aparecieron los tratados de alianzas ofensivas, negociaciones, transacciones y hasta 1857 el término jurídico de convenio, pasó a rango superior normativo.

19.a.- Los contratos y convenios (lato sensu): Una visión Constitucional.

Los conceptos jurídicos de convenio y contrato, considerado el primero como el género, y el segundo como la especie de aquel, son por

(60) Idem nota (24).

excelencia<sup>(61)</sup> los ejemplos típicos de los actos jurídicos en donde se manifiesta con máxima eficacia la libre voluntad de los sujetos de derecho, voluntad que el ordenamiento jurídico ha contemplado y sancionado en sus respectivos supuestos jurídicos para alcanzar plenos efectos jurídicos.

Asimismo, la esencia de estos dos actos jurídicos consistente en la concurrencia o coincidencia de una doble manifestación de voluntad, de un sujeto activo, y otro pasivo, teniendo como fin un interés patrimonial y obligarse directamente ambos, advirtiendo que en los contratos se producen o transfieren no sólo obligaciones, sino también derechos.

Luego entonces, al advertirse la naturaleza bilateral de estos, toca desarrollar en nuestro fundamental código político vigente, los actos jurídicos de contrato y convenio, que se contemplan, primero: dentro del capítulo de los derechos subjetivos de los individuos (artículo 5<sup>o</sup> constitucional), para que estos alcancen o atiendan sus distintas necesidades de subsistencia y patrimoniales, a través del reconocimiento de la libre voluntad para convenir; y segundo: también dentro del capítulo de los derechos subjetivos, por lo que hace al Estado para que contraiga compromisos de tipo

(61) En este sentido se manifiestan: GALINDO-GARFIAS, op. cit., p. 210; SANCHEZ-MEDAL, Ramón, De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1986, p.4.

contractual, y así alcanzar la satisfacción de los intereses generales, en el marco de sus instituciones político-administrativas que más adelante estudiaremos.

Así para este análisis, tenemos que el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 5<sup>o</sup>, tercer párrafo establecía:<sup>(62)</sup>

"EL Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

Como puede observarse, se tiende a garantizar la libertad y la actividad del hombre, no otorgándose ninguna eficacia a los contratos, pactos o convenios que tengan por objeto tanto la libertad del hombre, como su actividad profesional, industrial o mercantil, luego entonces, resultan inexistentes para tener por objetos derechos inalienables ontológicamente necesarios para la existencia del hombre en su convivencia social.

Por consiguiente, al no otorgarse eficacia

---

(62) Idem nota (36), p. 819.



jurídica a los contratos o convenios que tengan por objeto exclusivamente a la libertad, en sentido contrario, se esta reconociendo la posibilidad para la existencia jurídica de todos los demás tipos de convenios que celebre el hombre, por lo tanto, aquí surge a nivel constitucional la libertad de contratar para los particulares, otorgándoles la facultad para celebrar tanto convenios como contratos en sus relaciones jurídicas privadas (artículo 5º constitucional, párrafo quinto).

Otro artículo constitucional que merece comentario, es el 18. En su texto original no incorpora ningún tipo de convenio, y no hace mención a este tipo de actos jurídicos. Sin embargo en 1965<sup>(63)</sup> se adiciona este artículo, quedando como sigue en su tercer párrafo:

"Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal".

De lo anterior se infiere para poder convenir en la materia penal y penitenciaria, la federación y los estados, conforme a las leyes locales de estos.

[63] Reformas publicadas en el D.O.F. de fecha 23 de febrero de 1965.

Esta facultad de convenir entre la Federación y los estados viene a permitir que los reos sentenciados por los delitos del orden común extingan su condena, en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Gobernación quien determinará que establecimientos tendrán el carácter para este tipo de cometidos.

20.b.- En el marco de las instituciones político-administrativas (stricto sensu). (64)

La actividad de nuestro Estado Mexicano se origina por medio de las facultades otorgadas en su propia Ley Fundamental, cuyo cumplimiento se realiza a través de sus órganos político-administrativos, tanto federal, como local y municipal, pues con fundamento en los artículos 27, 39, 40, 41, 115 y 116 de la República representativa, democrática, federal y soberana, se integra con tres instituciones político-administrativas, la federación, las entidades federativas y los municipios.

El Estado, creado y reconocido con estos órganos político-administrativos, asegura la acción y obtención de sus fines y tareas socialmente exigidas, particularizando a cada una su intervención para alcanzar y orientarse a un desarrollo social pleno, luego entonces, el Estado como institución político-administrativa, de más alto nivel jerárquico, se transforma y

(64) SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 13a. ed., México, 1985, t. I, pp. 17 y 65.

y delega en otras instituciones político-administrativas para los fines y tareas comentados. Así el Estado incorpora a las instituciones señaladas en condiciones de poder actuar, y de relacionarse con otros sujetos de derecho, tanto públicos como privados, permitiendo la manifestación de la voluntad general,<sup>(65)</sup> delimitada y estructurada para cada órgano político-administrativo.

De esta manera la competencia jurídica para cada órgano político deriva principalmente de la organización jurídica del Estado mexicano contemplada en la vigente Constitución política.<sup>(66)</sup>

21.aa.- En el ámbito estadual.

El estudio que haremos de las entidades federativas como instituciones político-administrativas, que integra el Estado federal mexicano, está de acuerdo con lo expresado, es decir, su reconocimiento jurídico constitucional se fundamenta en el artículo 40 constitucional, y específicamente en el Título Quinto "De los Estados de la Federación" artículo 116 constitucional contemplándose en este último la organización político-administrativa estadual.

(65) CORTINAS-PELAEZ, León, Revista de Ciencias Jurídicas, publicación de la División de Ciencias Jurídicas de la Enep Acatlán, UNAM, p. 54; y en sentido contrario a FRAGA, Gabino, respecto de las funciones del Estado en su obra Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 28a ed., México, 1989, pp. 26 a 80.

(66) Cfr. artículos 39 a 95; 115 y 116, así como el 73-VI, BASES lo.ª 5o. para el D.F.

Cabe recordar que las entidades federativas surgen primeramente por disposición expresa de la Constitución de 1824, concibiéndose como partes integrantes del cuerpo político llama Estado mexicano.

El texto original de la Constitución de 1917, en su Título Quinto "De los Estados de la Federación" en su artículo 116 estableció: (67)

"Los Estados pueden arreglar entre sí por convenios amistosos [supra, nota (54)] , sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

Este artículo se sustentó en la Constitución de 1857, pasando idénticamente con el mismo apartado y denominación, sólo con la diferencia de que antes era el precepto 110. Actualmente, este precepto esta vigente, en el Capítulo II "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", artículo 46 constitucional.

De acuerdo con lo comentado mencionaremos que este precepto establece la facultad para que los estados por medio de la figura jurídica del "convenio", resuelvan sus problemas de límites territoriales, pero debiéndose tratar de un acuerdo amistoso, y no de tintes contenciosos, agregándose también la intervención del Congreso de la Unión.

---

(67) Idem nota (37), p. 798.

Como podemos ver son dos los requisitos para que por medio de los convenios se resuelvan problemas de extensiones y límites entre los estados, siendo el primero la celebración de un convenio de carácter amistoso, y el segundo que el mismo convenio sea ratificado por el Congreso federal<sup>(68)</sup>.

En tal sentido, vemos que las intenciones de hacer intervenir al Congreso Federal, es evitar que los convenios adquieran la forma de verdaderos tratados, pues éstos conforme a la fracción I, del artículo 117 constitucional están prohibidos.

Por otro lado, respecto al vigente artículo 116 constitucional, como ya hemos comentado sustentador de la organización de los poderes públicos estatales, en su fracción VI establece:

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

Los Estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".<sup>(69)</sup>

(68) Idem nota (54).

(69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 95a. ed., México, 1992.

En cuanto a estos dos párrafos cabe decir que anteriormente formaban parte de la fracción X, del artículo 115 constitucional,<sup>(70)</sup> pero por reformas de 1987<sup>(71)</sup> pasaron al 116 constitucional, y su objetivo consistió en que el artículo 115 quedara dedicado de manera exclusiva a las normas básicas de la organización político-administrativa municipal, y el nuevo artículo 116 a las normas medulares de la organización político-administrativa estadual.

Del análisis de la reforma a la fracción VI del artículo 116 constitucional, se establece la facultad de convenir entre la Federación y los estados, y a su vez estos con los municipios en actividades que induzcan al desarrollo económico.

Acorde a lo vigente los municipios podrán ejercer facultades federales, en virtud de que las entidades federativas hayan celebrado convenios con la federación. Aparentemente aquí surgen convenios entre la Federación y los Municipios, sin embargo, esto no es posible, puesto que no existe ningún precepto constitucional que los sustente.

Puntualizando más sobre la fracción VI, del artículo 116 constitucional, encontramos criterios que nos permiten suponer la existencia no sólo de convenios en el ámbito de servicios

---

(70) Reforma publicada en el D.O.F. de fecha 17 de marzo de 1987.

(71) Idem.

públicos, sino también en el ámbito tributario, de los cuales hablaremos con mayor atención en los apartados siguientes del marco de los servicios públicos, y del marco financiero tributario.

**22.bb.- Los aspectos consensuales en el marco de la planeación nacional.**

Retomando a los convenios que inducen al desarrollo económico, tenemos también el artículo 26 constitucional, en cuanto que el Ejecutivo federal, encargado del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se le han otorgado facultades para convenir con los gobiernos de las entidades federativas para la realización de aquel. Aquí aparecen nuevamente convenios entre la federación y los estados, y estos con los municipios, así lo determina la Ley de Planeación.<sup>(72)</sup>

Sin embargo, es necesario resaltar que a partir de las reformas de 1983,<sup>(73)</sup> el artículo 26 constitucional fue reformado, convalidándose la celebración de convenios entre el Ejecutivo y los gobiernos estatales en el área de planeación, pues aunque la Ley de Planeación<sup>(74)</sup> ya hacía referencia a este tipo de convenios, aún no estaban contemplados a nivel constitucional, de ahí que se dudara de su constitucionalidad.

(72) artículo 34, fracción II.

(73) publicadas en el D.O.F. de fecha 3 de febrero de 1983.

(74) publicada en el D.O.F. de fecha 5 de enero de 1983.

También, en cuanto al cometido de planeación, en 1983, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, se crean los instrumentos que permitirían la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, apareciendo los Convenios Unicos de Desarrollo,<sup>(75)</sup> que determinaron las bases para transferir a los gobiernos de los estados y a los municipios, los recursos y programas necesarios para hacer posible el proceso de descentralización, de acuerdo con los propios principios del artículo 26 constitucional.

Estos convenios vienen a definir los medios para lograr un proceso descentralizador, adecuado a las condiciones de cada entidad federativa, y el mismo tiempo conduciendo y planeando la transferencia de recursos financieros tanto a los estados como a los municipios.

Hay que distinguir que los Convenios Unicos de Desarrollo sustituyeron a los Convenios Unicos de Coordinación,<sup>(76)</sup> a efecto de coordinar las acciones de los ámbitos de gobierno federal y estadual, en materias de competencia concurrente.

Los últimos convenios mencionados se celebran con fundamento en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>(77)</sup> que faculta al Ejecutivo Federal a convenir con los gobiernos estatales a fin de favorecer el desarrollo

(75) Publicados en el D.O.F. de fecha 3 de junio de 1983.

(76) Publicados en el D.O.F. de fecha 6 de diciembre de 1976.

(77) Publicada en el D.O.F. de fecha 29 de diciembre de 1976



integral de las entidades federativas y de los municipios.

Por lo tanto, podemos deducir que todos los convenios celebrados anteriormente a las reformas de 1983, eran claramente inconstitucionales, ya que se delegaban facultades no contempladas en la Constitución, y los únicos fundamentos existentes derivaban de una ley secundaria, luego entonces, la existencia constitucional de los Convenios Únicos de Coordinación era de dudosa juricidad.

Por otro lado y sin ánimo exhaustivo, queremos enfatizar sobre la concurrencia del término "concertación" plasmado no sólo en la Constitución, sino también, en la de planeación, en el sentido de que el legislador federal, usó indistintamente el concepto señalado con el de convenio y contrato.

Así tenemos que "concertación"<sup>(78)</sup> deriva de concertar, que significa, componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa o varias cosas. Pactar o ajustar, acordar un negocio. En tanto que "contrato"<sup>(79)</sup> es un pacto o convenio entre las partes que se obligan sobre una materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidos; "convenio",<sup>(80)</sup> es ajuste o concierto entre dos o más personas o entidades.

Por consiguiente, en esencia el término concertación, es distinto de los de contrato y

(78) Idem nota (4), p. 339.

(79) Idem p. 355.

(80) Idem p. 357.

y convenio. Puntualizando que para llevar a cabo la concertación a nivel público, las entidades que participan por lo general se auxilian bien sea del contrato o del convenio. (81)

23.cc.- En el ámbito municipal.

Una de las más importantes y trascendentales instituciones político-administrativas que establece el Constituyente de Querétaro de 1916-17, en el decir de LANZ-DURET, (82) fue la introducción del regimen municipal (artículo 115 constitucional), sirviendo como base a su división territorial y organización política y administrativa de los Estados.

Ahora bien, en cuanto que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuída y subordinada la judicial, sólo se nos presenta con su facultad administrativa, responsable fundamentalmente de los servicios públicos, considerándola pues, como "una forma de organización político-administrativa descentralizada por territorio o región". (83) Así mismo para poder explicar los criterios para que los Municipios puedan convenir, es necesario en primer instancia, prestar atención a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-A constitucional, en su último párrafo, en donde

(81) artículo 38 de la Ley de Planeación.

(82) Idem nota (55), pp. 405 y 407.

(83) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, (director) Madrazo, Jorge, Coed. de Porrúa /UNAM, t. IV, México, 1985, p. 220; así como a SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 7a ed., t.I, México, 1976, pp. 563 a 568; y en el mismo sentido a GALINDO-GARFIAS, op. cit., pp. 218 a 225.

encontramos que las entidades federativas pueden participar del rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal<sup>(84)</sup> determine, previo convenio con la Federación.

Por lo tanto, este principio se aplica igualmente (en cascada) a las entidades federativas, por conducto de sus legislaturas locales, hacia los municipios en cuya ley estadual se fijan los porcentajes que correspondan a los municipios, sin embargo el problema de este criterio, radica en que el texto constitucional restringe dichas participaciones a los impuestos sobre energía eléctrica.

En segunda instancia, con fundamento en el artículo 115, fracción III último párrafo, los municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de servicios públicos. Y conforme a ese mismo precepto, pero en su fracción IV, párrafo primero, los municipios administraran libremente su hacienda formada de rendimientos originados por los bienes que les pertenezcan; pero además de estos, las Legislaturas establecerán por ley, otro tipo de rendimientos (contribuciones).

Y de acuerdo a la propiedad inmobiliaria, el

---

(84) No se especifica de que tipo de ley secundaria federal se trata, sin embargo pensamos que se trata de la Ley de Coordinación.

mismo precepto, en su fracción IV, inciso a), establece que los municipios percibirán contribuciones por concepto de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, además de las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles (predial).

Como podemos ver, en estos dos últimos párrafos, empezamos a distinguir dos áreas en las cuales los municipios pueden convenir, bien sea, en el marco de los servicios públicos o en el marco financiero-tributario, que veremos y estudiaremos por separado en los siguientes apartados.

24.aaa.- En el marco de los servicios públicos.

De acuerdo al artículo 115 constitucional en sus fracciones I y II, los municipios tienen personalidad jurídica propia y además son administrados por un Ayuntamiento de elección popular y directa, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Por consiguiente, esto nos permite considerar con fundamento en el último párrafo de la fracción III, del mismo precepto, que los municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos.

Como se podrá observar el contenido de la última fracción que acabamos de analizar expresamente se esta reconociendo el consensualismo público de los municipios, facultándolos para convenir mediante la coordinación o asociación, en lo que a servicios públicos se refiere, los cuales

podrían denominarse "convenios intermunicipales".

25.bbb.- En el marco financiero tributario.

Con fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, establece: (85)

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

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

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

Y el artículo 116, fracción IV, segundo párrafo, establece:

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

(85) Idem nota (69).

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

De acuerdo con los preceptos transcritos podemos deducir que existen criterios para poder establecer que los municipios puedan convenir no sólo para la realización de servicios públicos, sino también en cuanto a funciones de carácter financiero-tributario. A pesar de que el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, no especifica cuales son las funciones, materia para la celebración de convenios entre los municipios y estados, por lo tanto, estas funciones podrían referirse a la administración, recaudación y cobro de contribuciones tanto de las entidades federativas como de los municipios, criterio que aparentemente se restringe con los conceptos de ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que establece el 116.

No olvidemos que el legislador, al utilizar conceptos con significado amplio (como el de funciones), obliga a establecer que la participación entre entidades federativas y municipios, o bien, entre estos últimos, es una interpretación demasiado amplia para encuadrar una gran gama de actividades, al aspecto consensual.

## CAPITULO TERCERO

EVOLUCIÓN DE LA CONCURRENCIA  
DE POTESTADES IMPOSITIVAS INTERGUBERNAMENTALES  
(UN PRECEDENTE DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL).

## Sumario

26.A) Su evolución en el marco del Derecho Constitucional mexicano, 27.a) Justificación constitucional del tema, 28.b) En la Constitución de 1824, 29.c) Ausencia virtual de convenios impositivos en la Constitución de 1857 (un aspecto introductorio), 30.d) La concurrencia impositiva en la Constitución de 1917 (una cuestión preliminar y renovada), 31.B) Aportaciones jurídico-doctrinales en el contexto de algunas convenciones nacionales fiscales, 32.a) Justificación de las potestades de doctrina al problema concurrencial fiscal, 33.aa) Las convenciones nacionales fiscales de 1925-1933 (primeras propuestas), 34.bb) La tercera convención nacional fiscal (postura final), 35.b) El papel de la legislación impositiva.

**26.A.- Su evolución en el marco del Derecho Constitucional mexicano.**

Una vez estudiada la evolución del consensualismo entre instituciones político-administrativas en el ámbito del derecho público, en los distintos periodos constitucionales de nuestra nación, y analizada la importancia de incluir la categoría jurídica del "convenio" como una herramienta para concretar el cumplimiento de diversas actividades estatales, que giran en torno a la satisfacción de necesidades colectivas, (en base incluso de decisiones jurídico-político fundamentales) no olvidemos que ejercidas por las instituciones indicadas (federal, estatales y municipales) mediante el uso del "convenio" logran el cumplimiento de sus tareas, como una respuesta al reto del desarrollo en el ámbito de nuestra economía nacional.

Por ende, en este tercer capítulo dirigiremos nuestro estudio en principio, a la evolución de la concurrencia de potestades impositivas en el marco constitucional y, como precedente, a la creación de los Convenios de Coordinación Fiscal sobre la noción genérica de sus posturas doctrinales (convencionales), para poder llegar a desentrañar y analizar la problemática conceptual respecto de su naturaleza jurídica, en el Derecho mexicano objeto de estudio de este trabajo de investigación.

**27.a.- Justificación constitucional del tema.**

En este tercer capítulo, consideramos que el Estado Mexicano en ejercicio de su soberanía político-financiera, instrumenta con apoyo del texto constitucional, la concreción material de la distribución de las potestades impositivas y



económico coactivas.

De esta manera, el primer momento (infra, 40.b) de la actividad financiera del Estado, la distribución originaria de facultades impositivas se convierten en concurrentes o coincidentes, atendiendo al carácter federal de nuestro propio sistema de gobierno. Sabemos que este sistema gubernamental (artículo 40 constitucional), se descentraliza o descompone en dos ámbitos competenciales de igual jerarquía: el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas, sin dejar a un lado que por característica propia a él, aparece también la del Departamento del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, Base 3a. B y C constitucional) y los municipios (artículo 115 constitucional), que poseen potestades financieras respecto de su entorno político-administrativo.

Este boceto que indica la existencia de cuatro instituciones político-administrativas, se encaminan a la realización de sus específicas actividades financieras, que implican problemas concurrenciales de sus respectivas facultades impositivas, que si bien no se resuelve con una delimitación estricta de facultades, si nos presenta las diferentes soluciones para resolver el conflicto concurrencial impositivo con la aparición de los Convenios de Coordinación Fiscal.

Por tanto, la evolución y análisis de nuestro planteamiento, nos permitirá explicar en grado

de tentativa la naturaleza jurídica de los Convenios de Coordinación Fiscal. Para ello es menester iniciar con un análisis somero de su manejo constitucional, toda vez que es insoslayable su tratamiento.

28.b.- En la Constitución de 1824.

El problema de la concurrencia de facultades impositivas entre el Gobierno federal y las entidades federativas, se presenta desde la adopción de nuestra primera Constitución federal de 1824. Esta Constitución no delimitó en forma precisa los campos de imposición de cada uno de los niveles de gobierno. Esta Constitución siguió en este punto, a la americana de 1787, que había adoptado el mismo principio. En efecto, las discusiones que precedieron al voto para su creación, se planteó el problema de saber si el gobierno de la Unión debía tener poderes de imposición precisos y limitados al lado de las facultades de los Estados, o por el contrario, sin una limitación expresa de facultades.

Se optó por plasmar en la Constitución, un sistema concurrencial para los niveles político-gubernamentales.

Así, los partidarios por un gobierno federal, fuerte y durable, defendieron la segunda postura, tesis propuesta por el destacado estadista Alejandro HAMILTON<sup>(86)</sup> quien sostuvo

(86) FLORES-ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, 26a. ed., México, 1985, pp. 364-365.

la necesidad de dejar en libertad a la Unión para señalar los impuestos que considera necesarios, criterio que se tradujo a que "cualquier división de las fuentes de ingresos significaría sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados".

Así, y para el caso mexicano, se prefirió a la jurisdicción concurrente impositiva en lugar de una subordinación impositiva, creando un sistema más flexible en donde el Gobierno de la Unión podrá votar todas las contribuciones necesarias para el cumplimiento de sus actividades. En cuanto a las entidades federativas, podrán hacer lo mismo, salvo lo concerniente a las contribuciones que se reservaran en forma expresa al gobierno federal, como las relativas a los impuestos sobre exportación e importación.

La Constitución mexicana de 1824, por consiguiente, adoptó los principios de la Constitución americana y el 4 de octubre del mismo año, el Congreso federal mexicano votó la denominada ley de "Clasificación de Rentas"<sup>(87)</sup>. Esta ley reservaba a la Federación ciertas contribuciones (las relativas a la exportación e importación, a la internación de efectos extranjeros, al tabaco, pólvora, salinas entre otros), quedando las entidades federativas facultadas para establecer todos aquellos impuestos no expresamente reservados a la Federación.

(87) FLORES-ZAVALA, op. cit., p.366; ley que fue abrogada en mayo de 1829.

Leyes similares fueron expedidas en 1846 al restaurarse provisionalmente la Constitución de 1824 y, durante el gobierno centralista de Santa Anna en 1853, se estableció la Ley de "Clasificación de Rentas nacionales y municipales",<sup>(88)</sup> especificando los impuestos nacionales primero y los municipales enseguida.

29.c.- Ausencia virtual de convenios impositivos en la Constitución de 1857 (un aspecto introductorio).

La Constitución de 1857, siguiendo la idea tradicional de la Constitución de 1824, en cuanto a la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y las entidades federativas se mantuvo vigente. Sin embargo, el Constituyente de 1856-57 se distinguió en virtud de los fuertes debates que sobre el problema de la concurrencia impositiva originaria se imponía; pues en uno de los proyectos para esta Constitución se disponía que se establecieran los impuestos indirectos a la federación y los impuestos directos a las entidades federativas (artículo 120)<sup>(89)</sup>.

Esta proposición, fue finalmente rechazada por el Constituyente, quien estimó que dicha clasificación se llevara al plano de una ley

(88) J. CREEL, Luis, cit. pos., FLORES-ZAVALA, Ernesto, en Panorama de la Tributación en México y la Tercera Convención Nacional Fiscal. La nueva legislación, Edit. Jus, 1948, p. 26

(89) TREVIÑO-MARTÍNEZ, Alejandro, Convenios de coordinación fiscal, entre el gobierno y las entidades federativas, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de - México, t. I, Ensayos, México, 1982, p. 623.

ordinaria. Así surgieron diferentes leyes, entre ellas, la "Ley de Clasificación de Rentas" del 12 de septiembre de 1857, donde el legislador clasificó a las rentas públicas en: rentas, contribuciones y bienes del Estado<sup>(90)</sup>.

Posteriormente esta ley fue abrogada por la "ley de Clasificación de Rentas" del 30 de mayo de 1868, donde se mencionaban en 17 fracciones las contribuciones y bienes generales de la Federación, pero sin enumerar las de las entidades federativas.

Estas leyes de clasificación de rentas que se dieron tanto en el período de 1824 como en el de 1857, aparentemente ordenaron los impuestos a la Federación y los dirigidos a las entidades federativas, empero, no aportaron en ningún momento soluciones al problema de la concurrencia impositiva originaria, ya que se trataba sencillamente de leyes secundarias sin ningún fundamento o reconocimiento en su respectiva Constitución.

30.d.- La concurrencia impositiva en la Constitución de 1917 (una cuestión preliminar y renovada).

La promulgación y publicación de la Constitución de 1917 vigente, en principio conservó las cuestiones antes señaladas (*supra*, 28.b y 29.c) en cuanto a la concurrencia impositiva

(90) FLORES-ZAVALA, *op. cit.*, nota (86), pp. 368 y 369.

intergubernamental, sobre todo con la de 1857. Posteriormente fue en 1943 cuando se adoptó la distribución de potestades impositivas concurrentes; salvo para el caso de los impuestos a la exportación e importación que fueron reservados en forma exclusiva al Gobierno federal (artículo 131 constitucional)<sup>(91)</sup> y de las expresa y concretamente establecidas en el artículo 73, fracciones X<sup>(92)</sup> y XXIX<sup>(93)</sup>, además de ciertas prohibiciones constitucionales impuestas al poder tributario de las entidades federativas (artículo 117-VI). Asimismo, las demás materias tributarias quedaron sujetas a la concurrencia de facultades impositivas entre la Federación y las entidades federativas, para cubrir sus respectivos presupuestos (artículo 124 constitucional).

En cuanto a la idea de una separación precisa de facultades impositivas, entre los dos niveles de gobierno, ni siquiera fue evocada en los debates del Congreso Constituyente de 1916-17.

La concurrencia originaria de poderes impositivos se ha considerado inicialmente como implícita en el artículo 31, fracción IV constitucional respecto de la obligación de los mexicanos a:

(91) TENA-RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit, Porrúa, 21a ed., México, 1985, p. 356.

(92) Publicada en el D.O.F. de fecha 29 de diciembre de 1947.

(93) En sentido, existe un error de editorialistas, toda vez que en algunas ediciones, la literal "A" se sobreentiende, y por lo tanto, no la ponen.

"contribuir a los gastos públicos así de la federación, como del Estado y Municipio en que residan..."

Ahora bien, como podemos observar, este precepto sólo está vinculando a tres sujetos financieros, advirtiendo que nuestra organización política federal aparece otro sujeto financiero denominado Departamento del Distrito Federal<sup>(94)</sup>, a nombre de éste, y por tanto, de la misma forma, también existe la obligación de contribuir a sus gastos públicos, ocasionando una simultaneidad de cuatro autoridades para el ámbito financiero-estatal.

Estas cuatro autoridades financieras, y siguiendo con nuestro planteamiento, la concurrencia originaria impositiva entre la federación y las entidades federativas, como autoridades político-administrativas, del pacto federal con igual jerarquía, se les ha atribuido una soberanía tributaria plena, expresada a través de su poder para establecer (para el caso del D.F., lo es el poder legislativo federal) todas las contribuciones necesarias a cubrir su respectivo presupuesto, pero restringiendo la facultad de las entidades federativas expresa y concretamente en determinadas materias concedidas a la Federación.

(94) De acuerdo al texto constitucional en su artículo 73-VI-base la., es el órgano de gobierno el Presidente de la República, por lo tanto, éste actúa por lo que respecta a la entidad federativa de excepción, el D.F.; a estos efectos, consultar la reciente postura de MARTINEZ-CASTAÑON, José Antonio, La entidad federativa Distrito Federal, Revista Alegatos, no. 21, UAM-A, mayo-agosto, México, 1992, in totum.

Por lo que respecta a las otras dos autoridades financieras, tanto el Departamento del Distrito Federal como los municipios, estarán respectivamente sujetos a lo establecido por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

**31.B.- Aportaciones jurídico-doctrinales en el contexto de algunas convenciones nacionales fiscales.**

En este párrafo y para apoyar lo antes estudiado, consideramos que algunas convenciones nacionales (deberían ser más frecuentes) han demostrado una postura jurídico-doctrinal en materia fiscal. Para los mismos efectos y tener una panorámica genérica de la problemática concurrencial en materia de finanzas públicas, reseñaremos las convenciones nacionales cuyas aportaciones han resultado importantes, en el marco del Derecho Constitucional Tributario, que se revirtió sobre el desarrollo económico tanto nacional, como regional.

**32.a.- Justificación de las potestades de doctrina al problema concurrencial fiscal.**

Como lo mencionamos (supra, 30.d), en la Constitución de 1917 se estableció progresivamente la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y las entidades federativas, es decir, aunque las pretensiones del Constituyente de 1916-17 trataron de conciliar el principio de la autonomía de las entidades federativas con los requerimientos financieros del Gobierno federal, el problema concurrencial impositivo no impidió su aplicación y agudización desde el momento en



que ambas esferas practicaron sus propias reglas y desarrollo financiero.

Así tenemos que la mayoría de las entidades federativas frente a la real carencia de sus recursos financieros, optaron por usar sin discreción de sus poderes de imposición, y al igual que ellos, la Federación no omitió en reconocer sus propias necesidades.

Luego entonces, al lado del problema del ejercicio simultáneo y concurrente impositivo se originó el llamado principio de la doble o múltiple imposición ocasionando un sistema tributario injusto y poco uniforme. También, por otro lado, se obstaculizó el desarrollo de las empresas mercantiles, en virtud de que las actividades comerciales e industriales se veían limitadas por la superposición de impuestos federales, estatales y a veces hasta municipales. Por consiguiente, para tratar de encontrar una solución a los graves problemas de la concurrencia de facultades impositivas, y perfeccionar el sistema tributario, fueron convocadas las Convenciones Nacionales Fiscales con delegados del Gobierno federal, de los gobiernos estatales y del Departamento del Distrito Federal.

33.aa.- Las convenciones fiscales de 1925-1933 (primeras propuestas).

Tanto la Convención Nacional Fiscal de 1925 como la de 1933, tuvieron básicamente el mismo enfoque en cuanto

al problema de la concurrencia y a las medidas necesarias que había que poner en práctica para remediar el problema concurrencial impositivo.

Para ambos casos, se pensó en que el problema tenía su origen en el sistema establecido por la propia Constitución, que no delimitaba los campos impositivos de cada nivel de gobierno. Estas Convenciones Nacionales se instauraron para la solución al problema distributivo de facultades tributarias entre la Federación y las entidades federativas.

De acuerdo, con los resultados y apoyándonos con el maestro FLORES-ZAVALA,<sup>(95)</sup> se aprobó en estas reuniones la opción para una distribución de competencias sobre la base de reconocer a las entidades federativas la facultad privativa de establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial en todas sus formas; sobre actos no mercantiles; servicios públicos; herencias y donaciones entre otros.

La Federación tendría también su ámbito de imposición exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), la renta y la industria,

---

(95) FLORES-ZAVALA, op. cit., p. 380.

aún cuando para ello se requirieran formas especiales de tributación. Sin embargo, en estos casos especiales se debía participar de los productos tanto a las entidades federativas como a los municipios.

Como se puede observar, se pensaba ya en un sistema de participaciones hacia las entidades federativas, en los rendimientos de los impuestos federales, pero esto tenía un carácter secundario frente a la inquietud de distribuir las facultades impositivas entre los dos niveles de gobierno.

Las reformas en las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales no fueron finalmente aprobadas; sin embargo, alguno de los criterios de la Segunda Convención fueron tomados en cuenta más tarde en la importante reforma constitucional de 1943<sup>(96)</sup>.

34.bb.- La tercera convención nacional fiscal (postura final).

La Tercera Convención Nacional Fiscal

(96) Cfr. a estos efectos con GARZA, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 14a. ed., México, 1986, p.211, en el sentido de que: "En 1940, el Presidente Cárdenas envió un nuevo proyecto al Congreso proponiendo reformas a los artículos 73, fracción IX,X y XXIX, y 117, fracciones VII y IX, las que fueron aprobadas, y después de su ratificación por la mayoría de los Estados, fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal en octubre de 1942, entrando en vigor el lo. de enero de 1943.

tuvo lugar en 1947. Esta Convención se diferenci6 de las dos primeras porque present6 un enfoque distinto frente al problema de la concurrencia impositiva, pues ya no se delimitaron las facultades impositivas para las respectivas esferas de gobierno, sino más adecuadamente, se delimitaron los conceptos de ingresos para satisfacer las necesidades públicas en los tres niveles de gobierno clásicos.

La madurez de esta Tercera Convención fue reflejo de las reformas constitucionales que le precedieron en 1943, al artículo 73 fracción XXIX constitucional que amplió considerablemente el ámbito exclusivo de imposición federal, distinto del ya conocido sobre el comercio exterior. Al mismo tiempo esta reforma permitió institucionalizar el concepto que anteriormente había surgido sobre un Sistema de Participaciones entre las entidades federativas y los municipios en el rendimiento de los impuestos federales.

Es decir, en esta reunión se presentaron novedosos medios constitucionales, para ya no encaminar sus discusiones a una limitación impositiva de facultades, sino más apropiadamente para abocarse al rendimiento financiero de la Nación considerada como un todo.

Luego entonces, la delimitación de ingresos que proponía serían de dos tipos:

- a) conceptos de ingresos privados, determinados en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles<sup>(97)</sup> por conceptos de ventas entre otros;
- b) y conceptos de ingresos en participación, estos últimos serían administrados, recaudados y disfrutados conjuntamente por la federación, entidades federativas y municipios.

Por último, uno de los resultados más importantes de la Tercera Convención Nacional Fiscal fue la expedición de la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas<sup>(98)</sup>. Esta Ley creó la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyas facultades entre otras, tenía las de vigilar que las participaciones que correspondieran a las entidades federativas en impuestos federales fueran entregadas oportunamente. Esta Ley fue posteriormente abrogada por la Ley de Coordinación Fiscal<sup>(99)</sup>.

(97) Publicada en el D.O.F. de fecha 31 de diciembre de 1947.

(98) Publicada en el D.O.F. de fecha 28 de diciembre de 1953.

(99) Publicada en el D.O.F. de fecha 27 de diciembre de 1978.

**35.b.- El papel de la legislación impositiva.**

La expedición de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1947 permitió el desarrollo de los Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Con ella, el sistema de coordinación fiscal entró en una nueva etapa caracterizada por la celebración de convenios de coordinación extensiva al sistema de participaciones de las entidades federativas en el rendimiento de impuestos federales.

Los Convenios y las Participaciones se convirtieron así, en uno de los principales instrumentos para resolver los problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas. Posteriormente la Ley de 1947 fue abrogada en 1952 por una nueva Ley que mejoraría los términos jurídicos de la precedente.

Esta nueva Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles<sup>(100)</sup> mejoraría desde el punto de vista de la técnica jurídica, pues estableció un capítulo especial (capítulo XIII) relativo a los Convenios de Coordinación denominado "De los convenios con las entidades federativas" en donde se señalaron los principales criterios que debían presidir la celebración de estos, desde entonces y sobre la materia del Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles, estos revistieron una singular importancia.

---

(100) Publicada en el D.O.F. de fecha 31 de diciembre de 1951.

Primero, porque a través de ellos se logró uniformar la tributación, y;  
Segundo, porque los convenios en materia de Ingresos Mercantiles sirvieron de modelo a otros que se celebrarían con posterioridad en otras materias impositivas.

Al transcurrir el tiempo, fueron cambiando en contenido, ya que en los primeros convenios celebrados se delegaban únicamente facultades de recaudación a las entidades federativas y, posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a nombre del Gobierno Federal, delegó a las mismas entidades federativas por medio de estos convenios, facultades para su administración, rebasando en mucho al sólo aspecto recaudatorio.

Una vez dándose el proceso de convenios en la materia de ingresos mercantiles, como ya se ha comentado, éstos se intensificaron y se extendieron a otros impuestos y materias, así aparecieron los "Convenios de Fiscalización", celebrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con ciertas entidades federativas con el objeto de precisar los términos de colaboración entre los dos niveles de gobierno, en el control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Existieron también los "Convenios de Compensación" celebrados entre la Federación y las entidades federativas, tendientes a poner en práctica mecanismos para compensar créditos y deudas nacidas de la administración de impuestos

federales por parte de las entidades federativas.

El problema de la concurrencia de facultades impositivas entre la Federación y las entidades federativas, vienen a ser aparentemente resuelto por los Convenios, con apoyatura jurídica en la posterior Ley de Coordinación Fiscal, cuyos instrumentos básicos para la operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo fueron los "Convenios de Adhesión" (determinados por las legislaturas locales), así como los "Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal" para funciones del Registro Federal de Contribuciones, Recaudación, y Fiscalización entre otras.

Sin embargo, es menester señalar que la celebración de Convenios, para dar solución al problema de la doble o múltiple imposición, resultó importante; en principio, lo trascendental para este trabajo, es no sólo el conflicto impositivo que plantea, sino que los convenios resultaron ser un instrumento jurídico de vital apoyo financiero intergubernamental, independientemente (como se ha dicho) de las complicaciones que presenta su naturaleza jurídica.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



## CAPITULO CUARTO

LOS ACTUALES CONVENIOS DE DERECHO PÚBLICO MEXICANO  
(UNA DISCUSIÓN Y ANÁLISIS CRÍTICO-JURÍDICO  
DE SU NATURALEZA JURÍDICA CONCEPTUAL  
EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

## Sumario

36.A) Su justificación en el marco de las finanzas públicas,  
 37.a) La función del Poder Público como creadora de actos jurídicos, 38.aa) La función legislativa de principio (en el caso de las contribuciones), 39.bb) La función administrativa de principio (su visión federal), 40.b) Postura doctrinal de la actividad financiera del Poder Público (lato sensu), 41.c) La actividad financiera del Poder Público como tarea concreta esencial, 42.aa) En la obtención de ingresos, 43.bb) En la administración o gestión financiera, 44.cc) En el gasto o erogación financiera, 45.B) Algunas cuestiones jurídico-doctrinales del federalismo financiero de ejecución,  
 46.a) El federalismo y sus categorizaciones doctrinales, 47.b) Planteamientos constitucionales del federalismo de ejecución mexicano (lato sensu), 48.c) El federalismo de ejecución para el caso del Derecho mexicano (stricto sensu), 49.aa) En el marco del Derecho Tributario mexicano (continuación), 50.bb) La Coordinación Fiscal, principio jurídico de las potestades coincidentes (su problemática jurídico-doctrinal), 51.C) Una discusión jurídico-doctrinal de los convenios de derecho público (la necesidad de su adecuación conceptual), 52.a) Una visión introductoria de los actos políticos, y de gobierno, 53.b) Los convenios como actos político-administrativos, 54.D) Breves reflexiones y propuesta en el marco del Derecho vigente, 55.a) Los convenios de derecho público a la luz de la

Constitución política vigente (su acierto: adecuada concepción jurídica y justificación), 56.b) Los convenios de Coordinación Fiscal y su inadecuación en el ordenamiento jurídico financiero (una propuesta de adecuación conceptual jurídico-política), 57.aa) Los Convenios de Coordinación Fiscal a la luz de la legislación civil, 58.bb) Los Convenios de Coordinación Fiscal como actos de soberanía, 59.c) La necesidad de una adecuación conceptual en el marco jurídico-político, 60) Propuesta concreta.

**36.A.- Su justificación en el marco de las finanzas públicas.**

Para poder llegar a desentrañar la naturaleza jurídico-conceptual de los convenios en el marco de las finanzas públicas, es menester dar inicio de lo que significa la actividad financiera (infra, 40.b) del Poder Público, no solamente desde el punto de vista doctrinal, sino enmarcada también en el ámbito del Derecho, desde luego considerándola como una actividad esencial del Poder Público en el marco de la función tanto legislativa como administrativa ambas "de principio".

Lo anterior requiere así, la justificación de la manifestación de la voluntad general del Poder Público tal y como se encuentra reseñada en nuestro texto constitucional, respecto de las funciones estatales.

Presentamos así la función del Poder Público desde el punto de vista genérico, o lato sensu, toda vez que el marco de nuestro estudio resultan de vital importancia la función legislativa de principio enmarcada en el ámbito tributario, así como la función administrativa del Estado, partiendo de la facultad constitucional de "iniciativa de ley" otorgada al Presidente de la República, que implica además su ejecución (en este caso de la Ley de Coordinación Fiscal). Lo anterior y desde el punto de vista preliminar nos permitirá entender al final de este parágrafo (42.d), la constitucionalidad respecto de nuestra coordinación intergubernamental.

**37.a.- La función del Poder Público como creadora de actos jurídicos (lato sensu).**

Las finanzas públicas inherentes a toda actividad financiera del Poder Público, implica

la realización de una complejidad de actos jurídicos y operaciones materiales. Esto permite dar un panorama de lo que significan las funciones del Poder Público acorde a algunos planteamientos doctrinales.

La noción de la función del Poder Público como generadora de actos jurídicos, nos ubica inicialmente en algunos criterios de distinción; entre ellos el del maestro FRAGA<sup>(101)</sup>, que a pesar de su imprecisión conceptual, considera que los términos de "atribuciones" y "funciones" del Estado deben distinguirse (según él), pues la atribución es "lo que el Estado puede o debe hacer", o sea, que mediante las atribuciones el Estado realiza actos y hechos que le permiten realizar sus distintos fines, así por ejemplo, las atribuciones jurisdiccionales que se refieren a resolver conflictos de intereses intersubjetivos por medio de una sentencia, la función judicial constituye el medio idóneo para realizar dichas atribuciones.

Se infiere que las funciones jurídicas del Estado, se convierten en los medios idóneos para realizar los fines del Estado, así retomando a FRAGA<sup>(102)</sup> "las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones del Estado".

(101) FRAGA, op. cit., p.26

(102) Idem., p.28

Luego entonces, para precisar con mayor claridad las funciones jurídicas del Estado mexicano, éstas se apoyan en el sistema de frenos y contrapesos, desarrollada en la clásica división de los Poderes Públicos, que la nación mexicana reconoce para su ejercicio en Constituyente, Legislativo, Judicial y Administrativa, acorde a lo planteado por los artículos 39 en relación al 41 y 49 constitucionales de la Carta Federal.

Reiterando y con fundamento en el artículo 41 constitucional, el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, esta distinción de poderes implica necesariamente "una distribución de las funciones del Estado entre cada uno de sus poderes".<sup>(103)</sup> Por lo tanto, tenemos que el Poder Constituyente ejerce la función constitucional permanente de reformas y adiciones constitucionales (artículo 135 constitucional); el Poder Legislativo ejerce la función legislativa, ubicándonos en el denominado "proceso legislativo" y las facultades concretas y expresas en la constitución (artículos 71, 72 y 73 en lo inherente); el Poder Judicial ejerce la función jurisdiccional resolviendo el caso concreto (artículos 103 a 107 constitucionales); y, por último, la más importante para nuestro trabajo de tesis, la función administrativa, mediante la cual, se ejerce la actividad financiera del Poder Público, utilizando el mecanismo de los

(103) Idem.

convenios objeto de este estudio, así como una gran variedad de actividades inherentes a la administración pública.

Siguiendo estas categorías de funciones estatales, diremos que son una consecuencia de las necesidades y exigencias jurídicas. Las facultades que cada porción orgánica ejercita, se basan en una función concreta, sin olvidar que la doctrina y el Derecho atribuyen a cada poder, una función material, así tenemos que el Poder Judicial al nombrar por medio de la Corte a los magistrados y jueces de Distrito, está ejerciendo funciones típicas o formalmente administrativas (artículo 97 constitucional), además de su función jurisdiccional formal.

Por su parte CORTINAS-PELAEZ<sup>(104)</sup> con posturas diferentes señala que las funciones del Poder Público corresponden a cada uno de ellos como titularidad de principio, permitiendo esto, su idea conceptual genérica al definir las como "la manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico".

La doctrina en este sentido nos sitúa por un lado (FRAGA) en que el Estado se manifiesta a través de las funciones, las cuales tanto desde

---

(104) CORTINAS-PELAEZ, op. cit., nota(65), p.54.

el punto de vista doctrinal como jurídico nos hace plantear la interrogante de su naturaleza conceptual, a tal grado de que sólo recurriendo a la Constitución se llega a la conclusión de cada función se concreta a través de la ley, la sentencia y el administrar.

No así para la segunda opinión (CORTINAS-PELÁEZ) que enfatiza primero sobre su naturaleza conceptual al establecer que no son más que manifestaciones de la voluntad general (supra, l.A) a través de la cual se emiten actos jurídicos y operaciones materiales, las cuales deben ser acordes a nuestro Derecho (principio de legalidad).

La dos aportaciones vertidas, parten en esencia de la manifestación de la voluntad general (artículos 39 y 41 constitucionales) efectuada a través de los órganos públicos que conforman el Estado mexicano (también producto de la manifestación de la voluntad general), representados por sus titulares legítimos, en ejecución o cumplimiento de la ley fundamental o de normas subordinadas que tengan o produzcan consecuencias de Derecho, son en sentido amplio actos jurídicos, o sea, que los titulares de cada una de las funciones del Poder Público en cumplimiento de sus facultades ejercen formalmente su función atribuida y, que al llevarla a la práctica objetivamente, se convirtieron en una gran variedad de actos jurídicos sean éstos, legislativos (ley), jurisdiccionales (sentencias), constituyentes

(reformas y adiciones constitucionales) y administrativos, entre ellos precisamente los convenios de derecho público.

38.aa.- La función legislativa de principio (en el caso de las contribuciones).

Una vez analizada genéricamente la función del Poder Público, toca ahora en stricto sensu, especificar respecto de la función legislativa de principio o formal, en lo relativo a la imposición (artículo 73, fracción VII constitucional) y establecimiento (artículo 73-XXIX-A constitucional) de contribuciones, en éste último, la base constitucional de las restricciones estatales en esta materia, pero al final, su participación de las contribuciones federales producto del federalismo "concurrente" o de "ejecución" (artículo 73-XXIX-A, in fine constitucional).

Para esto iniciaremos por desarrollar brevemente, al Poder Legislativo, para posteriormente destacar dentro de su clasificación de actos propiamente legislativos el fundamento de los convenios públicos en el ámbito de la coordinación fiscal integrados en una de sus leyes reglamentarias.

Así tenemos primeramente con fundamento en el artículo 50 constitucional federal que el Poder Legislativo se deposita en



un Congreso General, integrado por representantes electos popularmente, y organizado mediante el sistema bicameral,<sup>(105)</sup> o sea, dividido en dos Cámaras, una de Diputados (artículos 51 y 55 constitucionales) y otra de Senadores (artículos 56 y 59 constitucionales).

También dentro de la distribución de facultades establecidas por la Constitución, el poder legislativo realiza primordialmente las funciones de elaboración de leyes (artículos 71 y 72 constitucionales) y de "control político sobre el órgano ejecutivo",<sup>(106)</sup> así como Órgano legislativo para el Distrito Federal (artículo 73, fracción VI).

En cuanto al funcionamiento y quórum de asistencia tenemos con fundamento en los artículos 65 y 66 constitucionales, dos períodos de sesiones (del 10 de noviembre al 31 de diciembre del mismo año y del 15 de abril al 15 de julio del mismo año), en ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que acorde al

(105) TENA-RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 269

(106) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, (director), Madrazo, Jorge, Coed. de IFFUA/UNAM, t. II, México, 1985, p. 236.

artículo 71, fracción I constitucional, corresponde también al Presidente de la República, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión (fracción II) y a las legislaturas de las entidades federativas (fracción III)

Es nuestra intención enfatizar la aplicación de la función legislativa formal en el ámbito estricto de las contribuciones y retomando algunos planteamientos nos permitiremos señalar la importancia del artículo 73 constitucional federal de la siguiente manera:

I.- Imposición de contribuciones.

Según el artículo 73, fracción VII constitucional, nos permite entender que el Congreso de la Unión impondrá las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Lo anterior no olvidemos, esta en estrecha relación con el artículo 31, fracción IV y 71, fracción I del texto mencionado; respecto de la primera obvio es que estamos ante la obligación contributiva para cubrir el gasto público; y por lo que hace al segundo criterio normalmente es el Ejecutivo federal (no obsta a los estatales) presentar ante el Congreso dichas iniciativas. Situación que a sido severamente cuestionada por la doctrina,

al grado de pensar que es el Poder Ejecutivo quien legisla al respecto.

II.- Establecimiento de contribuciones.

Por lo que hace a este respecto toca hemos de señalar que estamos ante facultades exclusivas federales de establecer las contribuciones a un número determinado de actividades marcadas en el artículo 73-XXIX-A de la Constitución Política Federal. Este criterio plasmado en función constituyente permanente nos ubica en las prohibiciones a las entidades federativas para que éstas en sus respectivas jurisdicciones graven dichas actividades.

Resalta aquí la importancia de nuestro tema de tesis en virtud de que a pesar de esas restricciones que aunadas a las del 117 y 118 del mismo texto no son obstáculo para que el Poder Revisor o Constituyente Permanente haya previsto en el 73 referido en su parte final, la posibilidad de atenuar las restricciones en materia impositiva al establecer el mecanismo de coordinación fiscal a efectos de instrumentar una justicia fiscal distributiva de recursos federales.

Preliminarmente consideramos que de acuerdo a los criterios vertidos, la

función legislativa formal resulta de vital importancia para el sistema contributivo nacional, y para nuestro Estado de Derecho según el artículo 31, fracción IV constitucional en lo referente a los criterios de proporcionalidad, equidad y legalidad impositiva<sup>(107)</sup>.

39.bb.- La función administrativa de principio (su visión federal).

El haber abordado la función legislativa de nuestro sistema constitucional federal, fue con la intención de demostrar la interrelación entre los poderes federales respecto de cada una de sus facultades.

Establecimos así la potestad de "iniciativa de ley" del Ejecutivo no porque la división de poderes en la perspectiva de Charles De Secondat barón de MONTESQUIEU, ha sido desbordada. Consideramos que en la actualidad existe en realidad una colaboración entre dichos poderes, empero y en la misma vertiente queremos hacer resaltar que el Poder Ejecutivo tiene determinados deberes que están en estrecha relación con la función legislativa formal.

(107) CARZA, Sergio Francisco de la, op. cit., pp.261 y 265; así como las opiniones del Dr. DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Edit. Limusa, 3a. ed., México, 1988, pp. 71 a 73.

Lo anterior, se puede ilustrar de la siguiente forma:

Primero.- El Poder Ejecutivo desde el punto de vista orgánico esta depositado unipersonalmente en la figura del Presidente de la República.

Según el artículo 80 constitucional preceptúa que "el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Segundo.- Corresponde al Poder Ejecutivo el cumplimiento de los deberes de promulgación y ejecución de la ley. Estos criterios se sustentan en el artículo 81, fracción I de la Constitución federal al establecer como una obligación "del Presidente" la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión".

A este respecto consideramos importante enfatizar porque hay una interconexión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, toda vez que bajo lo planteado por dicho artículo y fracción la Ley de Coordinación Fiscal reglamentaria del 73-XXIX-A párrafo final, debió ser promulgada y debe ser ejecutada por el Poder Ejecutivo en lo que respecta a las participaciones contributivas que la federación por conducto del fisco esta jurídicamente obligada a proporcionar a todas aquellas

entidades federativas que manifiesten su voluntad de incorporarse al sistema de coordinación fiscal.

Esto permite establecer la naturaleza jurídica de las convenciones entre instituciones político-administrativas que sujetándose a la ley permiten la emisión de los denominados convenios de derecho público y constreñidos a uno de los momentos de la actividad financiera (infra, 40.b).

Tercero.- Le corresponde al Poder Ejecutivo la titularidad de principio de la función administrativa que de acuerdo a la doctrina<sup>(108)</sup> es "la manifestación de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos (pensamos que se incluyen los convenios citados) y/o la realización de operaciones materiales tiende al cumplimiento de los cometidos (en este caso la actividad financiera es un cometido impuesto a la administración tributaria estatal) del Poder Público impuestos a la administración por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico". (el subrayado es nuestro)

Cuarto.- Lo importante de la función administrativa es que para su cabal

(108) CORTINAS-PELAEZ, op. cit., p. 54

cumplimiento, requiere no sólo de actos jurídicos, sino además de una gran cantidad de operaciones materiales, lo que permite establecer, la función administrativa "...no se puede contentar con la simple emisión de actos jurídicos..."(109)

Quinta.- Siguiendo los lineamientos del artículo 89, fracción I constitucional podemos concluir que el criterio "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" conlleva a establecer que en función administrativa, el Poder Ejecutivo federal y acorde a lo planteado por los artículos constitucionales 31, fracción IV, 73 fracciones VII, VIII y XXIX-A son el sustento normativo fundamental que justifican la actividad financiera del Poder Público, y de la cual no se escapa nuestro objeto de estudio por virtud de que la actividad financiera del Estado se ejecuta concurrentemente hacia el sistema político administrativo nacional por lo que a finanzas se refiere.

40.b.- Postura doctrinal de la actividad financiera del Poder Público (lato sensu).

La importancia que reviste la función administrativa de principio en estrecha relación

(109) CORTIÑAS-PELAEZ, idem.

con la legislativa en igual sentido, respecto de la actividad financiera del Poder Público, como resultante de lo que significa la organización jurídico-administrativa "macro " y "micro" de la institución<sup>(110)</sup> denominada Estado.

De acuerdo al artículo 39 constitucional a grosso modo, nos indica que "...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."

Bajo este criterio y por lo que hace a la actividad financiera del Poder Público no podemos dejar a un lado la importancia de la actividad financiera del Poder Público.

El Estado al tener el reconocimiento de su personalidad jurídica, le impone derechos y obligaciones. Constitucionalmente así, se atribuyen a cada porción orgánica (Poder Público), funciones jurídicas de principio.

Además se establecen también en leyes subordinadas al texto constitucional para legitimar la realización de sus cometidos que redundan en la satisfacción de necesidades públicas, las cuales implican y requieren de un soporte económico, por lo que hay la necesidad de captar recursos financieros, pues sin el aseguramiento de éstos sería imposible incluso, la subsistencia estatal, además de no poderse constituir como ordenador y tutelador de su propia actividad, y la del propio hombre que la integra.

(110) HAURIUO, Maurice, La teoría de la institución y de la fundación, traducción castellana, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, pp. 31-37



Los recursos económicos buscados por el Poder Público (con la ayuda de las funciones legislativa y administrativa), implican estar ante la actividad financiera estatal. Sin ánimo exhaustivo y de manera sencilla expondremos algunas posturas doctrinales que nos permitirán comprenderla.

De la GARZA<sup>(111)</sup> para llegar a su definición, primero expone distintas concepciones, entre ellas, la de SAINZ DE BUJANDA<sup>(112)</sup> de cuya definición nosotros consideramos que interesa lo siguiente: "...uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido por la gestión de intereses económicos".

En cambio, citando a GIANNINI<sup>(113)</sup> se incorpora lo siguiente: "...la actividad financiera cumple una función instrumental, administrando el patrimonio..." Aquí cabe recordar que patrimonio<sup>(114)</sup> es "un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria, pertenecientes a una persona"; el patrimonio comprende un elemento activo (bienes y derechos) y un elemento pasivo (constituido por cargas, obligaciones y deberes personales).

(111) GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit., p. 5

(112) cit. pos., GARZA, Sergio Francisco de la, p.5

(113) Idem.

(114) ROJINA-VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Edit. Porrúa, 6a. ed., t.III, México, 1985, p. 67

No olvidemos que acorde al artículo 27 es el fundamento principal del patrimonio nacional, y en este se señala en la obra de SERRA-ROJAS que el patrimonio del Poder Público lo constituye "...la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumando a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines", (115) por lo tanto, el Estado es también titular del patrimonio como sujeto de derecho o persona jurídico-colectiva.

También y en términos genéricos la doctrina considera como elemento del patrimonio el aspecto económico, de tal forma que De CASTRO lo entiende como la "unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente..."(116); PLANIOL en su caso habla de "...derechos y obligaciones de una persona apreciable en dinero..."(117); y por último, Eduardo BUSTAMANTE quien lo considera como "el conjunto de bienes y derechos, recursos (pensamos que se incluyen los financieros) e inversiones...ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario..."(118).

Y por último el mexicano Joaquin B. ORTEGA<sup>(119)</sup> sostiene que "la actividad financiera del Estado tiene por objeto que él mismo se procure de

(115) IBARROLA, Antonio de, cit. pos., por SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 13a. ed., t. II, México, 1985, p. 151.

(116) cit. pos., SERRA-ROJAS.

(117) Idem.

(118) Idem.

(119) cit., pos., GARZA, Sergio Francisco de la, p. 5

medios necesarios para los gastos públicos". Retomando al artículo 31, fracción IV constitucional, respecto del concepto "gastos públicos" tenemos que una vez obtenidas las contribuciones de las instituciones político-administrativas (federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal) aquéllas se destinarán única y exclusivamente a cubrir el gasto público. luego entonces éste comprenderá "las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública". (120)

Se concluye con nuestro autor, de la GARZA, que la actividad financiera del Estado no se comprende si no se entienden sus tres momentos financieros, que a continuación se reseñan:

- a) la obtención de ingresos;
- b) la gestión o manejo de recursos, y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales; y
- c) la erogación.

Sin embargo no debemos soslayar otra vertiente, la del DR. DELGADILLO-GUTIERREZ<sup>(121)</sup> quien utiliza el concepto de "Finanzas Públicas".

(120) La ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, contiene en su artículo 2o. el concepto legal de gasto público, en este caso federal, y se refiere a todo aquel que realicen: I. El Poder Legislativo, II. El Poder Judicial, III. La Presidencia de la República, entre --- otras "entidades".

(121) DELGADILLO-GUTIERREZ, op. cit., p. 21

Así define en primera instancia a la palabra "finanzas" que deriva de la voz latina fine, que significa "terminar, pagar". De ahí parte para hacer referencia de que a todo lo relativo a pagar, se relaciona también con la forma de manejar el pago, y la forma en que se obtuvo para estar en posibilidad de pagar. Por lo tanto, sustenta, que "las Finanzas Públicas constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público y que se traduce en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de recursos con que cuenta el Estado para la realización de sus actividades y que efectúa para la consecución de sus fines."(122)

En segunda instancia, nos dice que "las Finanzas Públicas estarán a cargo de un sujeto político que manejará los recursos...el cual requerirá además, de un instrumento para la aplicación de los recursos por medio de normas que regularán su actuación".(123)

SE deduce respecto a la postura de la GARZA de los llamados "momentos financieros" que, DELGADILLO-GUTIERREZ los abarca en un concepto más amplio y de mayor precisión, como "Finanzas Públicas". A pesar de dar mayor relevancia al aspecto económico, enfatiza la necesidad de tener que instrumentar la aplicación de los recursos económicos, a través de normas que

---

(122) Idem nota (121), p. 21

(123) Idem., pp. 23 y 24.

regularán la actuación del sujeto político en la actividad financiera.

Es decir, la importancia de utilizar el término "Finanzas Públicas" es que introduce la necesidad de crear normas jurídicas para regular la actuación financiera del Poder Público en sus tres momentos financieros. Luego entonces, señalaríamos que los términos "actividad financiera" y "finanzas públicas" se complementan, pues este último concepto permite instrumentar jurídicamente los momentos financieros de la actuación financiera del Poder Público, de acuerdo a las prioridades que deben satisfacer necesidades concretas y colectivas según los recursos económicos factibles.

Se concluye de lo anterior que la actividad financiera del Poder Público no puede quedar desligada del ejercicio de las funciones del Poder Público sea por vía legislativa o bien, por la vía administrativa, enfatizando que ambas se complementan.

Con este panorama doctrinal, pretendemos en el siguiente epígrafe, reseñar a la actividad financiera del Poder Público, como una actividad esencial que es exclusiva para este, en el marco de las finanzas públicas concurrentes, a través del mecanismo de los convenios de Derecho público.

41.c.- La actividad financiera del Poder Público como tarea concreta esencial.

Una vez estudiada la actividad financiera del Poder Público en sus tres momentos financieros, toca ahora desarrollar a cada una como "una tarea concreta esencial", termino derivado de la Teoría General de los Cometidos de CORTIÑAS-PELÁEZ.<sup>(124)</sup>

Para ello tenemos que recordar que "cometido" es toda aquella actividad o tarea concreta que incumbe a un órgano o Poder público, siendo su responsabilidad u obligación.

Sin embargo, un cometido para adquirir la denominación de "esencial"<sup>(125)</sup>, supone la existencia de actos de imperio o de autoridad del Poder Público, en función administrativa en ejercicio directo de la soberanía, cuya operación o concretización material anunciada por el acto jurídico formal, se convierte en exclusivo, insusceptible de toda concesión a los particulares.

En los cometidos esenciales también sobre salen su tratamiento exclusivo dentro del régimen de Derecho Público, además de que los destinatarios se encuentran en calidad de súbditos.

Siguiendo con el desarrollo de éstos parágrafos, no podemos omitir el señalamiento doctrinal respecto de las características de la actividad

(124) CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit., pp. 54 y 58

(125) Idem., p. 58

financiera del Estado como una tarea concreta esencial, que nos involucra con otras tareas esenciales que oscilan en torno a nuestro punto a tratar. Al respecto la reciente doctrina le ha denominado "cometido polivalente"<sup>(126)</sup> conformado por la determinación de contribuciones (artículo 73, fracción VII, y XXIX-A constitucional); recaudación (artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación); planeación (artículo 26 constitucional); administración (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público); programación; gasto; evaluación, y control.

Desarrollada así dicha actividad importa señalar por qué es una actividad esencial bajo los siguientes criterios:

Primero.- Es una actividad que sólo incumbe al Poder Público, en el ejercicio del ordenamiento jurídico, por virtud de la obligación impuesta al Poder Público para su debido cumplimiento.<sup>(127)</sup>

Segundo.- Supone la existencia de actos de imperio o de autoridad,<sup>(128)</sup> en función administrativa y en ejercicio directo de la soberanía, siendo insusceptibles de concesión a los particulares.

(126) CORTÍNAS-PELAEZ, León y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, La organización descentralizada, Revista Alegatos, no. 21, UAM-A, mayo-agosto, México, 1992, in totum; así como en Introducción al estudio del Derecho Administrativo, - Edit. Porrúa, México, 1993, p. de los mismos autores.

(127) CORTÍNAS-PELAEZ, op. cit., pp. 54 y 58

(128) Idem., p 58

Tercero.- Su tratamiento esta restringido al ámbito del Derecho público estricto.

Cuarto.- Estan dirigidas al ámbito de las áreas estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto constitucional entre otras.

Quinto.- Los actos de imperio estan dirigidos a los habitantes en su calidad de súbditos.

Ahora bien, estos criterios doctrinales con apoyo jurídico, aplicados a la actividad financiera del Poder Público, en su obtención, manejo y erogación de recursos, nos llevan a determinar como una tarea esencial del Poder Público en sentido amplio, de tal forma que nos permitiremos reseñarlos de la siguiente forma:

42.aa.- En la obtención de ingresos.

Respecto de la obtención de recursos financieros, tenemos que la función administrativa, a cargo del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República en primera instancia, tendrá la facultad para presentar las iniciativas de ley (artículo 71, fracción I constitucional), principalmente la iniciativa de la Ley de Ingresos (artículo 74, fracción IV, segundo párrafo constitucional). No debemos olvidar que a través de esta ley, el Poder Legislativo, en ejercicio de la función legislativa determina las



contribuciones (lato sensu) que el gobierno federal estará autorizado a recaudar en un año y cuya operación recaudadora corresponderá a la SHCP como dependencia centralizada de la administración pública.

No puede descartarse que otra de las formas de obtener ingresos, es mediante el otorgamiento de créditos, así con fundamento en el artículo 73, fracción VIII constitucional el Congreso de la Unión dará las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. Dicha facultad se halla restringida para las entidades federativas y los municipios acorde al texto constitucional federal (artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo constitucional).

Los empréstitos públicos como medio de financiamiento se hallan regulados en la Ley General de Deuda Pública,<sup>(129)</sup> en todo lo referente al crédito público. En sus artículos 4, 5 y 6 especifica que el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP tendrá a su cargo la celebración, autorización y vigilancia, así como el registro de los financiamientos, tal y como se detalla:

---

(129) Publicada en el D.O.F. de fecha 31 de diciembre de 1976.

En su artículo 4o. establece facultades genéricas al Ejecutivo federal, para que por conducto de la SHCP celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación, de acuerdo a la competencia constitucional del 73, fracción VIII.

En cambio, en el artículo 5o. se establecen facultades específicas a la SHCP para los mismos fines.

Y por último, el artículo 6o. se establecen las condiciones para que las entidades del sector público puedan contratar, previa autorización de la SHCP.

Por otro lado y con fundamento en la colaboración de poderes, en el artículo 131 constitucional, tenemos que es facultad impositiva exclusiva de la federación "...gravar las mercancías que se importen o exporten..." Sin embargo, en el segundo párrafo del mismo precepto, el Congreso de la Unión delega facultades legislativas al Ejecutivo federal, "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso... El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el

uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Además . no debe olvidarse que el Ejecutivo, al ejercitar esta facultad deberá cumplir con ciertas condiciones, entre ellas la necesidad urgente para regular el comercio exterior, o bien, la de dar estabilidad a la producción nacional, y cualquier otro cuyo propósito sea en beneficio de la nación.

Por otro lado, tenemos la explotación directa de las llamadas "áreas estratégicas" (artículo 28, pfo. cuarto constitucional) que nos hace suponer que el Poder Público las posee a título de dueño o propietario, trátase de áreas que desde su aparición fueron atribuidos al Estado o que pueden incorporarse en cualquier momento como tales, por consistir en recursos que se ubican en el territorio nacional.

Por consiguiente, originariamente pertenecen a la nación (artículo 27 constitucional) y el Poder Público es quien puede a través de su explotación directa, sin concesión obtener recursos, en virtud de la administración o gestión de su propio patrimonio.

Así por ejemplo tenemos que el petróleo y sus derivados serán explotados directa

y exclusivamente por Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado de la administración pública del gobierno federal, en las condiciones que la propia ley reglamentaria del artículo 27, pfo. sexto constitucional, en el ramo del petróleo establezca.

43.bb.- En la administración o gestión financiera.

Siguiendo con la actividad financiera del Poder Público, a cargo de la función administrativa, en el segundo momento financiero que se refiere a la "gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente",<sup>(130)</sup> tenemos las siguientes tareas concretas.

Preliminarmente, debemos enfatizar respecto del artículo 25 constitucional en su primer párrafo, que a la letra establece: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional..." Aquí se implementa la llamada "rectoría económica" que es la forma más evolucionada de planeación en la vida

<sup>(130)</sup> GARZA de la, op. cit., p. 6

económica de un ente público, asimismo desarrollo significa: "acrecentar, dar incremento".<sup>(131)</sup>

A su vez en el mismo precepto, segundo párrafo tenemos: el Estado "planeará", es decir, el Poder Público establecerá una serie de estrategias sobre una serie de opciones de tal manera que cada órgano público, tendrá ciertos objetivos cuantitativamente evaluados, con determinación de recursos.

Por lo tanto, el Poder Público tendrá como tareas concretas esenciales a la rectoría económica junto con la planeación democrática del desarrollo, cuyo cumplimiento se llevará a través del "Plan Nacional de Desarrollo" responsabilidad éste del Ejecutivo federal, conforme al artículo 4o. de la Ley de Planeación,<sup>(132)</sup> mecanismo que considera a la coordinación con las entidades federativas mediante la concertación convencional respectiva en la participación de aquéllas en la planeación nacional,<sup>(133)</sup> y de otras tareas estatales (incluso servicios públicos).

(131) Real Academia Española, *op. cit.*, p. 441

(132) Publicada en el D.O.F de fecha 5 de enero de 1983.

(133) artículo 33 de la Ley de Planeación.

También podrá el Ejecutivo federal con sus propias dependencias y entidades paraestatales concertar, e inducir para los mismos fines. (134)

Corresponde ahora, enfatizar sobre otros preceptos inherentes a la administración de los recursos financieros materiales y humanos, y analizando otros artículos de la Constitución Política Mexicana, tenemos que en función administrativa también se obtiene recursos mediante la explotación directa de las llamadas "áreas estratégicas", fundamentadas en el artículo 28, párrafo cuarto, que específicamente se refieren a la acuñación de moneda, la emisión de billetes por medio de un solo banco, el petróleo, y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, los puertos y aeropuertos.

44.cc.- En el gasto o erogación financiera.

Finalmente el tercer momento financiero atribuido como cometido esencial a la función administrativa y referido a la erogación o gastos de recursos

(134) artículo 37 de la Ley de Planeación.

económicos cuyo fundamento constitucional se halla vertido inicialmente en el artículo 31, fracción IV, en estrecha relación con el 74, fracción IV.

Para explicar lo anterior, iniciaremos por comentar que cualquier actividad financiera ya sea pública o privada, que tenga por objeto el logro de sus fines, necesariamente exige para ser ejercida en forma ordenada y eficiente de un plan o un programa.

Por tanto, el Poder Público necesita de manera ineludible disponer de un plan de actuación, a este plan o programa se le conoce con el nombre de presupuesto.<sup>(135)</sup>

Luego entonces, con fundamento en el artículo 26 constitucional tenemos que todos los gastos y erogaciones públicas deberán ser considerados en el presupuesto de egresos, éste a su vez deberá ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre, a iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo (artículo 74, fracción IV constitucional).

---

(135) SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Económico, Edit. Porrúa, 2a. ed., México, 1990, pp. 339 a 341.

Precisando más sobre el Presupuesto de Egresos a cargo de la función administrativa, éste tendrá por objeto designar los gastos o erogaciones que deberán tener en particular cada órgano de la administración pública. Así su finalidad consistirá en controlar o vigilar los recursos financieros, previendo gastos o erogaciones innecesarios que impliquen pérdidas y malgasto en los recursos financieros del Poder Público.

De tal manera, que el tercer y último momento financiero de la actividad financiera del Poder Público, que se refiere a todos los gastos o erogaciones, serán programados anualmente, a través del proyecto de Presupuesto de Egresos que presentará el Ejecutivo federal, como una tarea de su exclusividad, pero que no escapa a la aprobación y control del Poder Legislativo federal, desde el punto de vista aposteriori, sin olvidar que ya se halla incluido el propio y el del Judicial.



45.B.- Algunas cuestiones jurídico-doctrinales del federalismo financiero de ejecución.

Abordando los aspectos más generales de la actividad financiera del Estado, y encuadrados exclusivamente en las funciones legislativa y administrativa de principio, toca ahora explicar por qué el federalismo resulta de vital importancia no sólo para nuestra vida jurídica, sino también política.

Es indudable que en el marco de la Constitución Nacional, denominada también "federal" (artículos 40, 41 y 49 constitucionales) se encuentran los principios fundamentales del federalismo mexicano que compuesto por "Estados libres y soberanos" coexisten jurídica y políticamente en un complejo de relaciones vinculantes por el Derecho, con lo que consideramos las entidades federativas.

En este marco pretenderemos con el apoyo de algunas cuestiones doctrinales, ilustrar a grandes rasgos el "federalismo de ejecución" stricto sensu, tan peculiar de nuestro país.

Hablamos empero, también del federalismo financiero en sentido amplio, toda vez que la actividad financiera del Estado, implica una complejidad de actividades que conllevan no solamente a lo estrictamente tributario, sino también a lo presupuestario, y patrimonial, así como el problema de la deuda tanto interna como externa, sin olvidar que de acuerdo a los parámetros constitucionales, nuestro federalismo financiero "de ejecución" implica la concurrencia de voluntades gubernamentales para la prestación o asunción de

algunos servicios públicos (artículos 115 y 116 constitucionales) en sus tres niveles político-administrativos clásicos.

Por lo tanto, permitásenos presentar en este orden de ideas, algunas categorizaciones doctrinales y los planteamientos constitucionales tanto en sentido amplio, como en sentido estricto, sin omitir desde luego, el "federalismo de ejecución" mexicano en el marco de la coordinación fiscal.

46.a.- El federalismo y sus categorizaciones doctrinales.

El esquema de organización jurídico-política tradicional que se ha desarrollado en nuestro país, concibe dos ámbitos competenciales de igual jerarquía, es decir, el federal y el estadual. En este orden de ideas, tenemos la concepción típica del federalismo universalmente aceptado en los países de corte occidental, y sus distintas categorizaciones doctrinales que han ido apareciendo.

ANASTOPOULUS<sup>(136)</sup> al referirse al estado actual de las federaciones nos habla de una clasificación de finanzas federales clásicas y modernas<sup>(137)</sup>, y concluye a grosso modo en principio que:

(136) cfr. MONTANEZ-OJEDA, Federalismo Tributario en México, Revista del T.F.F., 50o. aniversario, p.441

(137) CORTINAS-PELAEZ, op. cit., nota (65), in totum.

"Las finanzas federales clásicas, se ubican en el período del liberalismo económico...", así también "...el presupuesto público juega un papel (que se identifica) acorde con la concepción privada de la economía..." esto nos hace plantear que "...produce un intervencionismo mínimo del Estado...", por lo que "...el sistema financiero nacional se rige por el principio de autonomía...", esto permite la premisa que ha "...caracterizado la separación de responsabilidades federales y locales en lo concerniente a ingresos y financiamientos de los escasos cometidos públicos..."; nuestro autor señala que "...el inconveniente de este sistema, es el desarrollo de discriminaciones geográficas y distorsiones económicas". (el subrayado es nuestro).

Por lo que toca a las finanzas federales modernas, ANASTOPOULUS reseña que éstas, se "...explican en el marco del Estado intervencionista..." cuya posición en realidad tiene "...el objeto tradicional de definir espacios financieros y limitar el poder central, se sustituye por la integración, optimización de la acción central y su combinación con las acciones federales y municipales para la realización de programas conjuntos y la ejecución (esto es lo que caracteriza a nuestro federalismo de ejecución) de políticas de compensación de disparidades regionales..." así se plantea que "...los elementos fundamentales son la nueva repartición de tareas (las entidades federativas son casi siempre el nivel

de ejecución de los cometidos, bajo las modalidades y el financiamiento de la federación) y la cooperación financiera... elementos que permiten practicar mecanismos de autonomía relativa a los estadual específicamente en lo financiero. (el subrayado es nuestro).

En otra perspectiva MUSGRAVE<sup>(138)</sup> plantea la posibilidad de un "federalismo fiscal", "...donde los ingresos de cada nivel de gobierno se definen en razón a las tareas correspondientes, y en este sentido propone que en lo fundamental la función de asignación podría dividirse entre los distintos niveles de gobierno", mientras que las funciones de "distribución" y "estabilización" podrían asignarse al ámbito federal.

MUSGRAVE<sup>(139)</sup> distingue en su lenguaje, tres tipos principales de "funciones fiscales":

- 1a. La "función de asignación", es la provisión pública de bienes y servicios conocidos como "bienes sociales";
- 2a. La "función de distribución", son ajustes en el estado de la distribución de la renta y la riqueza y;
- 3a. La "función de estabilización", son medidas destinadas a estabilizar el nivel de actividad económica en la economía considerada en un conjunto.

(138) MUSGRAVE, cit. pos. MONTAÑEZ-OJEDA..., op. cit., p. 442

(139) Idem.

Ambas posturas (ANASTOPOULUS y MUSGRAVE) tratan las cuestiones tributarias del Estado, y permiten llegar al llamado "federalismo corporativo", que implementa bases distintas en la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, y a pesar de sus distintos conceptos financieros en el sistema político federal, advierte un marcado interés por conservar cierto grado de descentralización, designando al nivel federal amplias facultades para la conducción nacional; y a la vez mecanismos tributarios que permitan a las entidades federativas cierto autofinanciamiento, creándose importantes canales de colaboración intergubernamentales".

En el mismo orden de ideas, GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>(140)</sup> considera que la nueva técnica del "federalismo corporativo" se ha puesto en práctica en algunos países bajo el nombre de "federalismo de ejecución".

El cual, por imperio constitucional, autoriza que las entidades federativas asuman la ejecución de las normas, cuya formulación se ha reservado como competencias exclusivas del órgano federal, la regulación secundaria de tales normas federales exclusivas, también se entiende como materia "regionalizable".

En este tipo de concurrencia legislativa de responsabilidades donde la federación asume la función legislativa de principio de sus materias

---

(140) GARCÍA DE ENTERRÍA, cit. pos., MONTAÑEZ-OJEDA, op. cit., p. 445.

exclusivas (artículo 73-XXIX-A), (destacándose que las entidades conservan la facultad legislativa en las materias meramente locales) y las entidades federativas realizan la ejecución administrativa que constituyen en realidad, "...la filosofía del federalismo de ejecución" siendo así uno de los principios fundamentales que permiten entender la autonomía financiera regional.

Finalmente, GARCIA DE ENTERRIA al referirse a la esencia del nuevo federalismo, delinea la superposición de manera definitiva la construcción de las autonomías sobre la técnica de la separación formal y absoluta de competencias entre el Estado y los entes miembros de la federación, la técnica de las "competencias exclusivas", permiten entrar decididamente en el camino de las "competencias compartidas" o "concurrentes".

A manera de conclusión tanto ANASTOPOULUS y MUSGRAVE ilustran con sus opciones el federalismo corporativo apoyado por GARCIA DE ENTERRIA, que en el fondo no son más que un federalismo financiero o de ejecución plenamente identificado con nuestro ordenamiento jurídico nacional, que en la línea de la doctrina se conserva no sólo la unidad política, sino también la económica.

47.b.- Planteamientos constitucionales del federalismo de ejecución mexicano (lato sensu).

De acuerdo con nuestra Constitución Nacional en

su artículo 39, la soberanía nacional es fundamento de toda la estructura jurídico-política del Estado Mexicano, y es ejercida por medio de los Poderes de la Unión (artículo 41 constitucional) Legislativo (artículos 50 al 79), Ejecutivo (artículos 80 a 93) y Judicial (artículos 94 a 107 constitucionales) y con relación todos, al artículo 49 constitucional.

Es así como el pueblo mexicano reconoce orgánicamente, a la federación, a las entidades federativas y a los municipios como instituciones político-administrativas, con su ámbito competencial específico en lo financiero, pero a la vez coordinados entre sí, cuyas facultades no otorgadas a la primera se entienden reservadas a las entidades federativas según el artículo 124 constitucional.

Cabe aclarar en principio que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano, ni la federación, ni los "Estados libres y soberanos" como lo establece el artículo 40 constitucional poseen un poder soberano, pues ambas instituciones se hallan limitadas en sus facultades por medio de la rigidez jurídica de la propia Norma Fundamental, de ahí que ninguno de los dos sean titulares de un poder soberano, es decir, sólo lo ejercen a nombre del pueblo.

Y es aquí donde entramos en una delicada cuestión jurídico-política, al saber que la federación no puede ser soberana, ni equiparable

a la soberanía nacional, y al mismo tiempo buscando el fundamento a su personalidad jurídica, tenemos que conforme al artículo 25 del Código Civil para el D.F., este en su fracción I sólo se refiere a tres personas jurídicas: la Nación, los Estados y los Municipios, sin mencionar en ningún momento a la federación, de ahí consideramos, parte la confusión jurídica de atribuir todo lo nacional a lo federal.

Por consiguiente debieramos distinguir las materias que la Constitución asigna a la Nación, o sea, como una "competencia nacional" donde dichas facultades fueran ejercidas de manera coincidente por la federación, o bien, por las entidades federativas (a su vez por los municipios), así con fundamento en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto (régimen patrimonial) comunmente sólo se le atribuye al órgano federal, debiéndose entender, que cuando la Constitución no hace referencia a una asignación competencial expresa y precisa, ya sea a la federación o a las entidades federativas, tendrá que entenderse exclusivo de la Nación, sin atribuirse al órgano federal, que por costumbre se le ha atribuido todas aquellas materias (nacionales) de interés para el Estado Federal Mexicano.

Con esto queremos dar a entender que en lato sensu, el federalismo mexicano no sólo en lo político, sino también en lo administrativo halla su sustento fundamentalmente en los artículos reseñados, por virtud del ejercicio de



las funciones que les corresponden a los poderes federales (no nacionales) y estatales.

Recordamos que el texto constitucional y reglas subordinadas (Código Civil para el D.F. en su artículo 25) deben adecuarse con cierta técnica jurídica para establecer que la federación es representante de la nación para los efectos de las competencias nacionales (no federales) y así establecer un federalismo financiero y de ejecución sin confusiones terminológicas.

48.c.- El federalismo de ejecución para el caso del Derecho Mexicano (stricto sensu).

Una vez analizados los planteamientos constitucionales y el principio general de facultades expresas para el órgano federal y residuales<sup>(141)</sup> para las entidades federativas (artículo 124 constitucional) y comentada la "competencia nacional", tenemos que fundamentar la técnica jurídica del "federalismo de ejecución".

En nuestro Derecho Positivo, y con fundamento en el artículo 73-XXIX-A, pfo. último desde nuestra perspectiva, la regla normativa para que las entidades federativas en terminos de una ley federal (Ley de Coordinación Fiscal) tengan participación de las contribuciones especiales federales, lo que nos permite plantear el fundamento del "federalismo de ejecución".

(141) Este criterio es sustentado por MONTAÑEZ-OJEDA, op. cit., p. 446.

No puede omitirse que en el ámbito municipal y con fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a) párrafo final de la Constitución Nacional, referente a la propiedad inmobiliaria, tenemos que los municipios con sus respectivas entidades federativas podrán celebrar convenios en esta área, en los mismos términos de la mencionada ley secundaria con otras instituciones político-administrativas, y que engarzando el ámbito estadual acorde con el artículo 116, fracción VI, también las entidades federativas, podrán convenir con la federación, en el ejercicio y la realización de algunas tareas y determinados servicios públicos en su acepción clásica. Lo anterior y en cascada, esto se aplica en los mismos términos entre las entidades federativas con sus respectivos municipios.

En esta perspectiva, consideramos que el germen del "federalismo de ejecución" y "financiero", lo tenemos en el artículo 73-XXIX-A, párrafo final en función del artículo 116 fracción IV, (antes 115-X) y sin soslayar el actual 115, fracción IV, en donde las facultades federales son compartidas por "delegación" con las entidades federativas, y los municipios, por medio de los convenios objeto de este estudio.

Sin embargo hay que aclarar que la federación sigue conservando importantes facultades de "control" y "dirección" que la propia Constitución Nacional le ha

asignado (142).

Planteadas así las premisas el federalismo de "ejecución" se inclina por un federalismo más moderno que conlleva a una cooperación o integración (para este caso financiera) más efectiva.

Finalmente, para revitalizar y conciliar la autonomía de las entidades federativas, con el imperio de la federación señalaremos que la utilización de la participación intergubernamental, son medidas orientadas a una integración más nacional que federal, y en donde se justifica la tan necesaria descentralización político-administrativa, sobre los parámetros de lo financiero, tanto como sea posible.

49.aa.- En el marco del Derecho Tributario Mexicano. (continuación).

La regulación constitucional de la potestad tributaria entre la federación y las entidades federativas, nos inclina a decir que su respectiva asignación competencial está perfectamente delimitada, y por atribución expresa cada nivel político-administrativo puede establecer sus contribuciones para cubrir el gasto público particular

(142) Así con fundamento en el artículo 14, segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de disposiciones fiscales y, de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

(artículo 31, fracción IV en relación al 73, fracción VII).

Así la federación además de poseer su poder impositivo en el artículo 73, fracción VII, que lo faculta a establecer todas las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, todavía más se le añade la de la fracción XXIX-A.

Por otro lado, en cuanto a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional, tenemos que las facultades no otorgadas expresamente a la federación, se entenderán reservadas a los estados, excepto en aquellas materias por razón de su prohibición (artículos 117 y 118 constitucionales), por lo tanto, todas las restantes podrán ser ejercidas de manera coincidente por la federación y las entidades federativas. Consideramos que el 73, fracción VII, no plantea ninguna prohibición a las entidades federativas por lo tanto, hay concurrencia impositiva a nivel de la Constitución federal. Es decir, las entidades federativas no violan el pacto federal con apoyo al 31, fracción IV, y considerando las prohibiciones de los artículos 117 y 118 del mismo texto.

Ahora bien, además las restricciones de los artículos 117 y 118 de la

Constitución federal, a la potestad tributaria estadual, se tiene también establecida en el artículo 115, fracción IV, inciso a), por lo que a los municipios al establecer que "...todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria deberán destinarse necesariamente a los ingresos municipales...", no al de las entidades federativas. Sin embargo, el inciso a) no prohíbe a la federación gravar a la propiedad inmobiliaria, es decir, el precepto no impone una limitante a la potestad tributaria estadual (porque le corresponde de origen), pero en ningún momento prohíbe tampoco a la federación imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. En este sentido vemos que existe la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, la cual consideramos es incongruente pues en el mismo artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo establece:

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas".

Por consiguiente, aparentemente la propiedad inmobiliaria, es gravada por virtud de facultades tanto para la federación, como para las entidades federativas. Situación que se salva por

lo preceptuado en el segundo párrafo del inciso c) del 115, fracción IV. Sin embargo, es a los municipios a quienes les corresponde expresamente por la Constitución y de manera exclusiva, la administración de las contribuciones gravadas sobre materia inmobiliaria, y por virtud de la legislación tributaria estadual.

Ahora bien, tratando de enfocar el aspecto tributario que anteriormente hemos desarrollado con la forma del "federalismo de ejecución", o "fiscal"<sup>(143)</sup> tenemos en el ámbito municipal artículo 115, fracción IV, inciso a), que las entidades, podrán hacerse cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones de sus municipios mediante la celebración de convenios.

Por otro lado, el artículo 116 fracción VI, como se ha puntualizado, no sólo se refiere a la materia tributaria (supra, 22.bb) sino también, a obras y prestación de servicios públicos. El criterio de "cascada" se presenta no sólo en lo tributario, sino también en algunos cometidos no fiscales o financieros (servicios públicos) mediante convenios de las entidades federativas con la federación y con sus municipios, permitiendo el criterio del

(143) RETCHKIMAN-K, Benjamin, Teoría de las finanzas públicas, t.II, UNAM, México, 1987, p. 19 y 20.

"federalismo de ejecución, administrativa".

50.bb.- La Coordinación Fiscal, principio jurídico de las potestades coincidentes (su problemática jurídico-doctrinal).

Partiendo de que en el sistema tributario federal mexicano existen las facultades coincidentes entre la federación y las entidades federativas, como régimen constitucional en el ámbito impositivo, esta estructura provoca algunos problemas que en la actualidad se padecen, en este caso la denominada "doble imposición", provocada por las amplias facultades coincidentes federal y estadual.

Tal parece que estamos en presencia de la duplicidad de estructuras administrativas paralelas (federal y estadual), soportadas y justificadas por la distribución desequilibrada de recursos entre las entidades ricas y pobres; así como la dificultad para implementar políticas fiscales globales en lo nacional para el desarrollo económico y social del país.

Estas deficiencias se han tratado de corregir por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya base jurídica se expresa en la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentaria del artículo 73-XXIX-A, párrafo final.

El objeto de principio de ésta, es coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, municipios y el Distrito Federal; para establecer la participación que corresponda a la hacienda pública en sus distintos niveles, respecto de los ingresos federales a distribuir.

Por medio de este ordenamiento normativo, el federalismo tributario mexicano cambia hacia procedimientos y formas más evolucionadas, dejando a la zaga la distribución formal y absoluta de competencias tradicionales, implementando el sistema de participaciones<sup>(144)</sup> distribuibles mediante un "fondo general de participaciones"(artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal), el "fondo complementario de participaciones" (artículo 2, fracción II del mismo texto) y el "fondo de fomento municipal" (artículo 2-A del mismo texto) que son complementados y regulados por éste.

Por lo que hace al primero, en un gran avance en materia de distribución de ingresos federales, ya que la participación económico-financiera a las entidades federativas de algunas contribuciones, exclusivas de la

(144) MONTAÑEZ-OJEDA, op. cit., pp. 456 y 457



federación (hidrocarburos, minería).

Respecto del segundo, se funda en la recaudación, favoreciendo a las entidades federativas más débiles con el objeto de reducir desigualdades.

Como vemos ambos fondos tienden a lograr los objetivos de lo que sería el "federalismo cooperativo"<sup>(145)</sup> que combina las acciones entre la federación y las entidades federativas, éstas con sus municipios, así como con el D.F., optimizando recursos y permitiendo el desarrollo nacional, por virtud de la cooperación financiera, como mecanismo finalístico del "federalismo de ejecución".

Por último, el fomento municipal permite en el plano de este trabajo de tesis, de acuerdo al objeto de estudio y con fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso b) tener lo siguiente:

"Las participaciones federales, serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados".

[145] Este criterio, lo sustenta GARZA de la, cit. pos., CORTINAS-PELAÉZ, (Recensión a la obra de Derecho Financiero mexicano), no. 21, UAM-A, México, 1992.

En tal sentido se pone de manifiesto la necesidad de que el órgano federal intervenga en la solución del problema de la pobreza municipal.

MONTAÑEZ<sup>(146)</sup> nos advierte que estas participaciones carecen de lógica jurídica, pues las legislaturas locales no pueden intervenir en la materia presupuestaria federal, ni pueden determinar el monto de las participaciones.

Lo que nos permite decir que una vez que la federación asigna las participaciones de los ingresos federales a las entidades federativas, éstas, según su presupuesto, asignarán de manera indirecta las participaciones (federales) correspondientes a los municipios. Así, la intervención directa de la federación subsume tanto a los municipios, como a las entidades federativas, lo grave para la vida jurídico-financiera municipal, es que éstos, quedan ligados no sólo a los gobiernos locales, sino también al federal.<sup>(147)</sup>

---

(146) MONTAÑEZ-OJEDA, ..., op. cit., p. 455

(147) El artículo 2-A, fracción III, no. 2, últimos dos párrafos de la Ley de Coordinación Fiscal.

51.C.- Una discusión jurídico-doctrinal de los convenios de Derecho público (la necesidad de su adecuación conceptual).

Haber aborado las cuestiones jurídico-doctrinales del federalismo de ejecución financiero en torno a los planteamientos constitucionales (supra, 47.b) que es nuestro punto de partida, y desde el punto de vista jurídico, fundamento y justificación normativa de la "coordinación fiscal coincidente" respecto de la actividad financiera del Estado macro.

Por estas circunstancias consideramos prudente sugerir en este parágrafo final, la necesidad de una adecuación conceptual más acorde a nuestra realidad jurídica del actuar gubernamental en el marco de las finanzas públicas, sin omitir que nuestro federalismo y en el contexto de la Constitución, encontramos diversos preceptos que ilustran el "federalismo concurrencial mexicano" (cfr. los artículos 25, pfo. tercero; 73, fracción XXIX-A, literales C y D, como ejemplos).

Por virtud de lo anterior nos permitimos manejar a grosso modo el panorama general de los actos de gobierno, pero aclarando que lo más importante es enfatizar sobre los actos gubernamentales que desbordan los criterios tradicionales de la teoría clásica francesa e italiana de enorme influencia en nuestro Derecho, en cuanto que son aplicados al actuar administrativo, éste como "manifestación de la voluntad general". (148)

(148) CORTINAS-PELAEZ, ..., op. cit., p. 54

52.a.- Una visión introductoria de los actos políticos y de gobierno.

Nos parece conveniente señalar primeramente que "los actos jurídicos", como hemos señalado anteriormente, también surgen en el régimen del derecho público, suponiendo en ellos la participación del Estado (federación, entidades federativas y municipios) como persona jurídico-colectiva, a través de manifestaciones de voluntad colectiva contempladas a la luz de nuestra vigente Constitución Nacional Política.

Desde luego, la complejidad de estos actos, en su gran dinamismo y de acuerdo con el "sistema de pesos y contrapesos"<sup>(149)</sup> dentro de la actividad del Estado, por medio de sus poderes públicos<sup>(150)</sup> los formulan, ejecutan y juzgan en estatales.

Por tanto, la naturaleza sustantiva de cada uno de los actos estatales (actos jurídicos): legislativos, jurisdiccionales y administrativos; permiten que estos últimos, ejercidos normalmente por el Poder Ejecutivo con base a la norma de Derecho Constitucional Federal (80 en relación al 89, fracción I) concurra a administrar la cosa pública para satisfacer el interés general en ejecución de la ley. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en

(149) BODENHEIMER, Edgar, op. cit., p. 43, 53, 175.

(150) Denominado por CORTIÑAS-PELAEZ, León, op. cit., nota (65), "porciones orgánicas competenciales de principio", p. 55

un sistema político presidencialista<sup>(151)</sup> como el nuestro, el representante del Poder Ejecutivo se convierte no sólo en el líder de su propio poder, sino también al mismo tiempo en Jefe del Estado (artículo 133 constitucional) y Jefe del Gobierno. He aquí que en esta actividad gubernamental (stricto sensu) se atribuye al titular del poder Ejecutivo Federal no sólo potestades administrativas, sino también potestades políticas en concurrencia con los otros poderes. Surge así lo que conocemos con el nombre de "acto político o de gobierno".<sup>(152)</sup>

Es importante señalar que la doctrina se ha preocupado por definir no sólo a los actos de gobierno, sino también a los políticos [(vid., nota (152))], pero lo importante es señalar que para nuestro objeto de estudio, estamos en presencia de ambas especies de actos, por virtud de que:

(151) No olvidemos que este criterio se sustenta en nuestro artículo 80 constitucional, en relación a diversos preceptos también constitucionales (25, 26, 28, 29, 33, 89, 90, 92, 108 pfo. segundo y 133), que otorgan al "Presidente de la República" una gran gama de facultades, todas constitucionales.

(152) A este respecto, según la doctrina, hay una diferencia sustancial entre estos actos, así tenemos que: RIOS-ELIZONDO, Roberto, en su obra El Acto de Gobierno, Edit. Porrúa, México, 1975, p. 395; establece que:

A) ACTOS DE GOBIERNO son:

- a) la declaración de la guerra,
- b) la suspensión de las garantías individuales,
- c) las iniciativas de leyes o decretos,
- d) la convocatoria al Congreso a sesiones,

En cambio FRAGA, Gabino, op. cit., nota (65), pp. 61 a 65; establece que:

B) ACTOS POLÍTICOS son, cuando el Ejecutivo federal:

- a) propone a la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias,
- b) nombra Secretarios de Estado,
- c) designa a los Ministros de la Suprema Corte.

- 1.- No se puede discutir la naturaleza administrativa de los convenios, toda vez que los poderes ejecutivos federal y estatales, actúan en ejecución de sus respectivas leyes con soporte constitucional.
- 2.- Hay concurrencia volitiva de las instituciones político-administrativas, y por tanto, se dan en el marco de lo jurídico-político.
- 3.- Surgiría una tercera posición, si consideramos que la realización de los convenios en materia de finanzas públicas, se efectúan en función administrativa o ejecutiva; lo que los convierte en actos administrativos en sentido estricto. Esta postura se justifica porque siendo los convenios, actos administrativos en el ámbito financiero nacional, son así medios que garantizan la regularidad, continuidad y permanencia de actividades que trascienden la satisfacción de necesidades colectivas en un ámbito estrictamente particular.
- 4.- Acorde a la idea conceptual del convenio como tal (acto jurídico en sentido lato), y por virtud de que aun siendo las partes instituciones político-administrativas, su contenido no puede estar desligado de la idea tradicional de los deberes jurídicos ambas partes, (todo derecho subjetivo es correlativo de un deber jurídico), sin

embargo en algunas circunstancias los particulares carecen de facultades para exigir el cumplimiento de un deber jurídico, dejando esta función al Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional de principio.

53.b.- Los convenios como actos político-administrativos.

Concluyendo lo planteado en el epígrafe que antecede consideramos que los mal denominados convenios en el ámbito de las finanzas públicas no pueden sustraerse de las cuestiones de política federal, estatales o municipales, toda vez que políticas son las instituciones que actúan. El nivel federal lo hace a través de los poderes federales y los estatales y municipal, lo hacen por conducto de los poderes estatales, esto desde luego en la perspectiva del gobierno en sentido amplio, lo cual permite deducir que los convenios, objeto de nuestro estudio, se realizan con un gran contenido de matices políticos.

Por otro lado y tal como se ha planteado la concurrencia volitiva en estudio, también puede constreñirse exclusivamente a la función administrativa en ejecución de la ley, respecto de los cometidos impuestos a la administración pública.

54.D.- Breves reflexiones y propuesta en el marco del Derecho vigente.

Como parte final de este trabajo queremos establecer nuestra postura respecto del concepto de "convenios". Para tales efectos realizamos una propuesta de adecuación conceptual en el plano de nuestra vida política, sin soslayar la importancia que ha tenido la legislación civil para tales efectos, es decir, estamos ante la "publicización" de categorías del derecho privado (supra, 12.b).

Empero hemos también de plantear que tampoco pueden considerarse dichos convenios, como lo maneja el derecho civil, respecto de que también pueden considerarse como actos de soberanía del Poder Público en el ejercicio de la función legislativa y administrativa, en esta última concretamente el cometido financiero como cometido esencial.

Por lo tanto, pensamos que es necesario una adecuación conceptual no sólo en el plano de lo jurídico, sino también en lo político-económico, ya que estos son aspectos que influyen en la actividad financiera del Estado.

Así entonces debe culminarse la investigación de este modesto trabajo con la propuesta concreta de lo que debe manejarse como "la concertación" intergubernamental.



55.a.- Los convenios de Derecho Público a la luz de la Constitución política vigente (su acierto: adecuada concepción jurídica y justificación).

Como hemos venido estableciendo y a la luz de la Constitución política mexicana vigente, la categoría jurídica del convenio enmarcada en el actuar del poder público, consideramos que el poder revisor (artículo 135 constitucional), ha incorporado tal categoría en relación a la diversidad de operaciones materiales que resultan en el ejercicio de la función administrativa formal.

Así el acierto de dicho Poder en primera instancia, ha permitido entender a nuestro "federalismo de ejecución" no sólo en materia tributaria, sino también en toda la gama de actividades estatales.

En segunda instancia, la naturaleza jurídica de los convenios tal y como se plasman en los artículos 115, inciso a), pfo. 2do. y 116, fracción VI, nos ubican precisamente en el criterio tradicional de los convenios, toda vez que son realizados por personas jurídico-colectivas en los tres niveles de nuestro sistema político nacional.

Es evidente que ante tales parámetros las consecuencias jurídicas que se originen se justifican por estar en razón de las personas de derecho que actúan, permitiendo así el establecimiento de los tradicionales conceptos

de las obligaciones y derechos de manera correlativa.

Empero consideramos e insistimos en que respecto de las sanciones a que se puedan hacer acreedores los sujetos que intervienen en el convenio, tienen el grave inconveniente de que no existe hasta ahora algún principio que permita encontrar en la celebración de dichos convenios alguna cláusula que sancione su incumplimiento, desde el punto de vista jurídico y en relación al pago de daños y perjuicios, es decir, que no hayamos el principio general de autosanción o autocoacción estatal.

Por lo tanto, los convenios en este sentir se identifican como tales con los convenios tradicionales y que se realizan entre personas reguladas por la vía del derecho privado, aclarando que acorde a las nuevas posturas estatales el Estado, a través de la administración pública hace uso de lo que doctrinalmente se conoce como la doble personalidad al Estado, situación que permite al Estado comportarse como un particular y relacionarse con los particulares, no solamente a través de los convenios, sino también por medio de los contratos administrativos (suministro y obra pública) en stricto sensu.

Esto nos demuestra que, por la vía del consensualismo intergubernamental, diríamos de excepción, se puede entender la importancia de la coordinación entre todas las instancias

gubernamentales, sea por la vía de la administración centralizada o paraestatal en sus diversos niveles para la prestación también de las tareas estatales, tal y como se especifica en nuestro artículo 115 y 116 reseñados (supra, 24.aaa y 25.bbb), así como también, en el artículo 73, fracción VI, base 3era. inciso a), referido a las facultades de la Asamblea de Representantes del D.F., respecto de los cometidos encomendados al gobierno del D.F., que recaen en el Departamento del Distrito Federal<sup>(153)</sup>.

56.b.- Los Convenios de Coordinación Fiscal y su inadecuación en el ordenamiento jurídico financiero (una propuesta de adecuación conceptual jurídico-política).

La importancia creciente de la celebración de los Convenios de Coordinación Fiscal en el marco del Derecho Financiero mexicano, nos lleva a desentrañar el problema de su naturaleza jurídica. Hemos planteado algunas consideraciones del derecho privado, así como su papel dentro del derecho público en el marco de la Constitución y reglas subordinadas (leyes, códigos, reglamentos), y una vez hecha (supra, 4.B) la distinción entre acto jurídico y hecho jurídico (supra, 6.b) bajo la idea de la teoría francesa, se plantean una gran gama de interrogantes que a continuación se detallan.

(153) MARTNEZ-CASTAÑON, op. cit., nota (94), pp. 24 y 25

Por otro lado, y una vez advertido que los convenios intergubernamentales adolecen de cláusulas penales (en sentido clásico) criterio que sirve de parámetro para que una de las partes exija su cumplimiento, esto es, que debemos respetar y así lo pensamos el principio general "de que la validez y el cumplimiento de los convenios no puede dejarse al arbitrio de los particulares".

Esto es lo que cuestiona la naturaleza jurídica especial de los Convenios de Coordinación Fiscal, desde luego, con sus excepciones y sólo cuando se le da competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal) aclarando que éste es un ordenamiento de derecho público, que pretende tener similitudes con el Código Civil para el Distrito Federal.

Siguiendo con la idea civilista, algunos convenios en el marco de la coordinación fiscal y de acuerdo con el artículo 1795 del Código Civil en cita, pudieran ser invalidados por incapacidad legal de las partes o una de ellas, lo que permite establecer que hay vicios del consentimiento, independientemente de que su objeto sea lícito, es decir, que el consentimiento para el caso de nuestro objeto de estudio no se establece conforme a lo preceptuado en el derecho privado, y por lo tanto, el convenio como tal y en su concepción clásica no se hizo acorde a la ley, si la relacionamos a la fracción I del artículo antes citado.

Se concluye que el convenio aplicado a los actos jurídicos realizados entre algunas dependencias centrales a nivel federal con gobiernos estatales, carecen de la adecuada conceptualización y de técnicas jurídicas para explicarlos desde el punto de vista clásico, lo cual nos obliga a encontrar una denominación más que jurídica, política que para estos efectos sería el lenguaje más correcto, ya que los sujetos que intervienen en el convenio tienen potestades soberanas para involucrarse o adherirse potestativamente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

57.aa.- Los Convenios de Coordinación Fiscal a la luz de la legislación civil.

Indiscutiblemente que los Convenios de Coordinación Fiscal son actos jurídicos, por virtud de que son producto de la manifestación de la voluntad general, depositada en las instituciones político-administrativas, a efectos de establecer derechos y obligaciones en el marco de la actividad financiera del Estado, en estrecha relación para este caso con el Derecho Tributario, sin soslayar la importancia que tiene el Derecho Presupuestario y Patrimonial.

Estos convenios a la luz de la legislación civil nos ubican en la postura de que por naturaleza tal especial de que están investidos, no pueden constreñirse a la idea del

del convenio lato sensu plasmada en el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal.

Por lo anterior, tratamos de establecer, que si bien es cierto que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento de las partes, se obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que conforme a derecho correspondan.

58.bb.- Los Convenios de Coordinación Fiscal como actos de soberanía.

Acorde a los planteamientos constitucionales (artículo 39 en función del 40 y 41 constitucionales), las instituciones político-administrativas tienen potestades soberanas (la federación), autónomas (entidades federativas) y de libertad (los municipios respecto de su actividad financiera) para crear sus actos jurídicos denominados ley, sus actos jurídicos administrativos y sus actos jurídicos denominados sentencias.

Interesa al tema plantear que los Convenios de Coordinación Fiscal regulados por ley específica<sup>(154)</sup>, la

(154) Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el D.O.F. de fecha 27 de diciembre de 1978.

autoridad competente para su ejecución acorde al artículo 89, fracción I constitucional lo es el Poder Ejecutivo Federal, y en cuya ley por error de técnica jurídica, tácitamente se entendería que la ejecuta a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia centralizada que por incorrecta interpretación, esta facultada para celebrar convenios con las entidades federativas que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este sentir tal parecería que dichos convenios tienen una naturaleza jurídica en su especie de actos administrativos, también desde el punto de vista clásico, ya que se ejercen en función administrativa de principio.

Aun este criterio es incorrecto<sup>(155)</sup>, toda vez que los actos administrativos son decisiones de voluntad administrativa, competente por el cual se externa la voluntad general de manera unilateral, por virtud de que nuestro objeto de estudio requiere necesariamente de la concurrencia de voluntades gubernamentales, es decir,

---

(155) A estos efectos Cfr. a SERRA-ROJAS, op. cit., nota (64), p.222, y RUIZ-PEREZ, Tomás, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, marzo-abril 1987, año I, número 1, Toluca, México, p.34.

que se da la característica de la bilateralidad.

Estamos convencidos de que los convenios son actos jurídicos derivados de la soberanía, autonomía, de la función legislativa de principio, es decir, son actos de plena libertad de los gobiernos celebrantes que sólo ejercen las potestades que tanto la Constitución federal como las locales les atribuyen.

El efecto de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal obliga a plantear la interrogante de que tal parecería que las entidades federativas, se comprometen por conducto de "convenios" especiales del derecho público a no ejercer sus potestades en las funciones jurídicas<sup>(156)</sup> que corresponden en este caso las impositivas, obligándonos a no gravar determinadas materias. Consideramos que hay sometimiento de dichas entidades hacia la federación, independientemente de si se benefician o no de las participaciones que se lleguen a pactar en materia tributaria.

(156) Según CORTINAS-PELAEZ, las funciones jurídicas del Poder Público son "...constituyente, jurisdiccional, legislativa, y administrativa..." p. 54 cfr. nota (65).



59.c.- La necesidad de una adecuación conceptual en el marco jurídico-político.

Determinadas las situaciones complejas y normativas de la figura del convenio en el marco de las finanzas públicas (obtención de ingresos, administración y gasto) la figura del convenio resulta inadecuada por los factores político-económicos y sociológicos que se involucran con la actividad financiera del Poder Público.

Si bien es cierto la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal nacional (federación, entidades federativas y municipios) para establecer las participaciones pecuniarias que correspondan a las respectivas haciendas públicas, así como fijar los mecanismos de cooperación administrativa, es insoslayable que nos encontramos ante el desarrollo económico-nacional, toda vez que si las entidades federativas se someten al pacto federal con todo lo que su estructura jurídico-política, implica (los municipios) que estamos en presencia de aspectos estrictamente políticos, económicos y sociales, que desde luego, no pueden quedar al margen del Derecho. Esto no implica que el Derecho sea el factor determinante del desarrollo económico de los gobiernos estatales y municipales, e incluso el Distrito Federal.

Lo grave de lo anterior es que en la misma ley se establece que la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público podrá celebrar convenios con las entidades federativas "que soliciten" su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, situación que nos hace plantear la característica potestativa de las entidades federativas a dichas circunstancias legales.

Lo anterior es con el hecho de establecer que el legislador con una incorrecta técnica legislativa está otorgando personalidad jurídica a un dependencia centralizada para la celebración de dichos convenios (anexos 1,2,3), en donde se advierte con toda claridad que dicha dependencia actúa por motuo proprio.

Consideramos que de acuerdo al artículo 27, párrafo 9o., fracción VI las entidades federativas, los municipios y el Departamento del Distrito Federal tienen personalidad jurídica propia (supra,12.b), situación que no es aplicable a la federación ya que hemos (supra,12.b) establecido la carencia del precepto normativo que de manera expresa nos indique la personalidad jurídica del Estado.

Sin embargo, no olvidemos que se ha utilizado en este sentido la figura de la nación para comprender que de acuerdo al artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en su fracción I, la nación en todo caso sería representada por la federación.

En este sentido, lo jurídicamente aceptable es que dichos convenios (no fiscales) además de los

que se refieren a la prestación de servicios públicos (artículo 115, fracción III, último pfo. y 116, fracción IV, segundo pfo., ambos de la Constitución federal) es que en su proemio, quien realice el convenio lo es el gobierno federal por conducto de la dependencia que se considere pertinente. Para el caso de nuestro objeto de estudio lo es indiscutiblemente la globalizadora Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver anexo 3).

Con lo anterior queremos enfatizar que aplicado el derecho privado ortodoxamente, dichos convenios que carecen del requisito que antecede deben ser declarados nulos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, cuando menos subsanados a efectos de que su validez no ponga en peligro la estabilidad política de nuestro país.

#### 60.- Propuesta concreta.

Planteadas las inconveniencias de la naturaleza jurídica de los convenios administrativos-fiscales, se nos hace interesante plantear para este caso, y por virtud de las implicaciones jurídicas que pudiera representar la coacción entre instituciones político-administrativas, una categoría conceptual más adecuada.

Lo anterior consideramos que puede ir por la línea del artículo 25 y 26 de la Constitución federal, referido no sólo a la rectoría económica del Estado, sino también al de la

"Planeación democrática del desarrollo económico", este último criterio que se identifica con el principio del desarrollo económico nacional, a los cuales deberán concurrir con responsabilidad social todos los sectores (público, privado y social).

La situación mencionada no permite ser congruente con nuestro objeto de estudio al proponer que se utilice el concepto de "concertación intergubernamental", toda vez que es un criterio plasmado en la Constitución (artículo 26, párrafo 3ero. in fine), concepto que consideramos adecuado a los principios de derecho público, y que no generan confusión jurídica como lo representa la figura del convenio.

Es decir, que una de las ventajas que tiene el derecho público respecto de diversas categorías jurídicas, es que con la intervención del Estado se han ido implementando una gran cantidad de leyes administrativas que pensamos son realizadas por civilistas, es decir, el derecho público a evolucionado con pensamiento civilista, cuyas consecuencias son en este sentido factor determinante de las confusiones que al respecto se han ido indicando.

Es necesario seguir fortaleciendo al derecho público, con la sana intención de no publicizar las figuras tradicionales de las instituciones jurídicas del derecho privado.

Las ventajas que al respecto pueden surgir con la modesta proposición que se plantea, es que:

- 1.- Es un término más adecuado política y económicamente, por que políticos son los órganos que intervienen aun siendo sujetos de derecho.
- 2.- En el ámbito estricto del derecho público y partiendo de la buena fe, es innecesario el ejercicio de acciones judiciales intergubernamentales.
- 3.- Si bien es cierto que no puede omitirse a la Ciencia del Derecho, también es cierto que este es rebasado no sólo por la realidad política, sino por la realidad social.

No se trata de minimizar al Derecho, pero tampoco puede convertirse en mera recomendación si los convenios que se derivan de la Constitución y reglas subordinadas no establecen sanciones en caso de su incumplimiento situación de la que adolecen los convenios en consulta.

- 4.- Aún existiendo sanción, esta se traduce en un castigo más que jurídico en político-económico, y al habernos instituido en una República federal, democrática y representativa fue con la finalidad no sólo de cumplir con los fines supremos del Estado, sino también con los cometidos del Poder Público, impuestos a la administración como motor del Estado.

Es decir, la federación esta obligada independientemente del cumplimiento de los convenios a procurar el desarrollo armónico de las entidades federativas, municipios, así como al sector social y privado en el marco de la ejecución y cumplimiento de la ley.

Con todo lo anterior esperamos que estas sencillas recomendaciones se tomen en consideración, sabedores de que hay que modificar un sin número de preceptos constitucionales y legales, enfatizando que sólo es una aportación a la Ciencia del Derecho con la intención de hacer comprender y resaltar la imperiosa necesidad de educar a nuestros futuros legisladores de la importancia que representa no omitir la aplicación e conceptos más adecuados en el actuar del Poder Administrativo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La interrelación humana, implica ciertas actividades del hombre, que se traducen a un "obrar" o a un "hacer", éste, de cabal importancia en virtud de que dicha actividad es vinculante con respecto a otros, convirtiéndose en jurídico desde el momento en que esos actos provenientes de la libertad de acción del hombre, quedan para nuestra Ciencia Jurídica en una estructura normativa susceptible de aplicarse al caso concreto.

**SEGUNDO.-** El ordenamiento jurídico en primera instancia se estructura con una serie de pautas normativas (constitución, leyes, reglamentos, en sentido clásico), que captan la posibilidad de su aplicación y ejecución (hipotesis normativa). En segunda instancia, se le atribuye la consecuencia jurídica, evitando con ello situaciones de injusticia, desventajosas y productoras de estados de indefensión, es decir, el mandato de ley. Consideramos que los sistemas normativos se convierten en guías del actuar humano, para así evitar caer en conflictos intersubjetivos de intereses, y evadir así la aplicación de las sanciones que correspondan.

**TERCERA.-** El actuar humano se ha tenido que instrumentar, bajo los principios rectores del ordenamiento jurídico, a través de los presupuestos normativos, permitiendo con ello el perfeccionamiento del hombre como ser racional y social, evitándose con ello vivir en un estado de desorden donde cada sujeto trataría de extender su actuar hasta donde le fuera factible.

CUARTA.- De las teorías clásicas del acto jurídico, la teoría francesa se convierte en el soporte para nuestro Derecho mexicano, ya que es recogida por el sistema jurídico nacional, orientándose desde nuestro punto de vista, no sólo como fuente para las relaciones jurídicas entre particulares, sino entre instituciones político-administrativas (supra, capítulo tercero), cuando se vinculan con otros entes de su mismo rango, o bien, con sujetos particulares.

Esta teoría atribuye a la existencia de la manifestación de voluntad libre y consciente, la clave para determinar cuando se está ante un acto jurídico, o bien, ante un hecho jurídico.

QUINTA.- El acto jurídico en la perspectiva de nuestros códigos civiles (federal y estatales) ha destacado al contrato (convenio stricto sensu), el cual en la práctica y por ignorancia de la jerarquía normativa, ha rebasado o sustituido a la misma ley, es por eso que actualmente el contrato ya no es la figura exclusiva del derecho privado. SE ha convertido como herramienta indispensable en el actuar estatal contemporáneo (a través de leyes especializadas sobre la materia), para que atienda las necesidades colectivas, incorporándose, por consiguiente al ámbito del derecho público dichas actividades contractuales, y más específicamente en las normas constitucionales (artículo 27, párrafo 9o., fracción VI y 134), además de sus reglas subordinadas (Ley de Obras Públicas y la de Adquisición, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles).



**SEXTA.-** Aduciendo que al Estado se le ha reconocido capacidad para contratar, es necesario reformar el artículo 25 del Código Civil para el D.F., para que se incluya el concepto de "Federación", por el de Nación, toda vez que las entidades federativas tienen a nivel constitucional, el reconocimiento de su personalidad jurídica expresamente, lo que consideramos una adecuada y atinada "técnica jurídica".

**SEPTIMA.-** La influencia consensual en la evolución de los diversos períodos constitucionales de la nación mexicana, nos permite deducir que por primera vez se incorpora objetivamente el término "convenio" en la Constitución de 1857, plasmado precisamente para que las entidades político-administrativas (estados) resolvieran amistosamente sus conflictos de límites. Por tanto, con la introducción de esta figura jurídica, se permite la correcta utilización de técnicas jurídicas más avanzadas, otorgando a los estados facultades para convenir y no recurrir a otro tipo de figuras jurídicas, que en ningún momento se destinaron al desarrollo nacional, sino exclusivamente a la resolución de conflictos en el ámbito de lo político, bajo las figuras de la "transacción" o "negociación".

**OCTAVA.-** El constituyente originario de 1916-17 al elevar el consentimiento público, a rango superior normativo, se pueden observar dos vertientes:

- a) Dentro del capítulo constitucional de los derechos subjetivos, se reconoce y refuerza la libertad a los individuos para poder contratarse (artículo 5o. constitucional), permitiéndoles atender sus distintas necesidades de subsistencia

y patrimoniales, cuidando no socavar los derechos fundamentales del hombre, situación que se fortalece con la aprobación del artículo 123.

- b) También dentro de ese mismo capítulo, para y por lo que hace el Estado (federación, entidades federativas y municipios) encontramos que en el artículo 27, se pueden contraer compromisos de tipo contractual (capacidad para adquirir) para la satisfacción de los cometidos del poder público, adquiriendo los bienes necesarios para la prestación de servicios de interés general.

**NOVENA.-** Consideramos que al objetivarse el consensualismo entre los entes públicos, éste, por carácter propio al Estado federal mexicano, adquiere una naturaleza participable a nivel de las instituciones político-administrativas del ámbito estatal, o bien, municipal.

Es decir, con fundamento en el artículo 115, fracción III constitucional, consideramos que se reconoce el consensualismo público de los municipios facultándolos para convenir entre ellos, a través de la coordinación o asociación de sus respectivos Ayuntamientos para el área de servicios públicos, a los cuales le atribuimos la denominación de "convenios intermunicipales".

Por otro lado, conforme al mismo precepto, en su fracción IV, inciso a), segundo párrafo, deducimos que los municipios pueden no sólo convenir en el área financiera-tributaria.

Esto en virtud de que aun cuando la fracción citada no especifica qué funciones serán objeto de convenios, estimamos que estas podrán referirse a la administración, recaudación y cobro de

contribuciones de la propiedad inmobiliaria (como sabemos, esta última por disposición normativa), es competencia exclusiva de los municipios, por tanto, a éstos actos consensuales públicos, los denominamos "convenios interinstitucionales", especializados en las actividades de administración, recaudación y cobro de contribuciones de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo el consensualismo público en el ámbito estadual lo encontramos conforme al artículo 116, fracción VI constitucional, que atribuye a las entidades federativas la facultad de convenir con la federación en "funciones" (no especificadas) en el área de ejecución y operación de obras y la prestación de servicios. Aplicándose igual criterio, tenemos el principios "en cascada", es decir, de las entidades federativas hacia sus municipios. Por tanto, en este tipo de convenios participan las tres instituciones político-administrativas reseñadas, por lo tanto:

En un primer momento, se establecen convenios entre la Federación y las entidades federativas; en un segundo momento, entre las entidades federativas y sus municipios, especialmente en el área de obras y servicios públicos.

Consideramos que en cuanto a las "funciones" no especificadas, para los dos momentos señalados y tipos de convenios, tendrán que ser necesariamente, de obras públicas y servicios. Estos, pueden ser en concurrencia e incluso con los particulares por la vía del contractualismo.

DECIMA.-- Consideramos que de acuerdo a las reformas de 1983, ai artículo 26 constitucional federal, se instrumentó a este nivel el consensualismo público

en el cometido de planeación, ofreciendo la respuesta más avanzada de desarrollo económico, objetivizando los propósitos y necesidades de una voluntad política que aspira a la forma más evolucionada de vida económica de un país, por medio de la Planeación Nacional del Desarrollo, en sus modalidades: concertada e inducida o coordinada, que únicamente se llevan a cabo por actos jurídicos específicos (convenios y contratos) sobre el principio constitucional de la "concertación".

**DECIMAPRIMERA.-** Atendiendo al carácter federal de nuestro sistema de gobierno, la distribución originaria de facultades impositivas se convierten en concurrentes o coincidentes, para el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas, sin dejar a un lado que el D.D.F y los municipios poseen sus respectivas potestades financieras, sujetos al Congreso federal y Congreso local respectivamente.

**DUODECIMA.-** Dentro del Derecho Constitucional Mexicano desde sus orígenes consideramos que:

a) En la Constitución de 1824:

Se prefirió adoptar un sistema de concurrencia impositiva, tanto para el gobierno federal como para el de las entidades federativas, sistema adoptado de los principios de la Constitución americana de 1787, quien sostenía la necesidad de dejar en libertad a la Unión para imponer lo que considerara necesario, sin sacrificar los intereses de las entidades federativas.

b) En la Constitución de 1857:

Siguiendo el esquema de la evolución constitucional, los intentos dirigidos por

establecer un sistema armonioso de facultades impositivas; el período de 1857 aun cuando adoptó el mismo sistema impositivo de 1824, se distinguió por tratar de ordenar los impuestos dirigidos a la federación y a las entidades federativas en "leyes secundarias", originándose una ausencia virtual de convenios en materia tributaria, desde la perspectiva constitucional.

c) En nuestra vigente Constitución:

La promulgación y publicación de la Constitución de 1917 vigente, conservó la concurrencia impositiva, sobre todo con la de 1857, el Congreso Constituyente de 1916-17 no discutió sobre la idea de una separación formal y precisa de facultades impositivas entre los dos niveles de gobierno, luego entonces, la concurrencia originaria de poderes impositivos se ha considerado implícita en el artículo 31, fracción IV.

Por otro lado, es de reseñarse que los convenios de coordinación fiscal originariamente (1916-43), estuvieron ausentes como categorías constitucionales.

**DECIMOTERCERA.-** Posteriormente para dar solución a los problemas de la concurrencia de facultades impositivas, fueron convocadas las Convenciones Nacionales Fiscales, así la postura de las dos primeras (1925-1933) se sustentó en una distribución de facultades impositivas entre la federación y las entidades federativas. En tanto que la tercera Convención de 1947, con fundamento en las reformas de 1943 al artículo 73-XXIX, se distinguió en virtud de que la distribución de facultades impositivas pasa a un segundo término,

y se incorpora el sistema de participaciones entre las entidades federativas y los municipios en el rendimiento de los impuestos federales.

**DECIMOCUARTA.**-Asimismo, en el período de 1947, con una visión más renovada se creó la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles que incorpora los convenios de Coordinación Fiscal entre la federación y las entidades federativas, estableciendo un sistema de participaciones para las entidades federativas en los impuestos federales. Por consiguiente, los convenios y las participaciones se convirtieron en los principales instrumentos para resolver el problema de la concurrencia originaria de facultades.

**DECIMOQUINTA.**-Otro de los resultados importantes de la Tercera Convención Nacional Fiscal fue la expedición de la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953 entre la federación y las entidades federativas, incorporando también las participaciones. Esta ley fue abrogada por la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 vigente.

**DECIMOSEXTA.**- La función del Poder Público como creadora de actos jurídicos, se desprende doctrinalmente de dos distintas posturas:

- a) La función del Poder Público es la forma en que se manifiesta el Estado.
- b) La función del Poder Público corresponde de principio a cada porción orgánica competencial, como producto de la manifestación de la voluntad general, por medio de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales para el

cumplimiento de los fines supremos del Estado, y de los diversos cometidos estatales.

Por consiguiente, los órganos públicos del Estado mexicano, estructurados para cumplir la Constitución o reglas subordinadas en su respectivo ámbito legal producen manifestaciones de voluntad con consecuencias jurídicas, originándose una variedad de actos jurídicos de carácter público.

Así los titulares de cada una de las funciones del Poder Público, al ejercerlas formal y objetivamente se convierten en actos jurídicos, sean legislativos (ley), jurisdiccionales (sentencias), constituyentes (reformas y adiciones a la Constitución federal) y administrativos (promulgación, ejecución, y precisamente la celebración de convenios de derecho público).

**DECIMOSEPTIMA.**-La función legislativa de principio del Poder Público en el ámbito de las finanzas públicas, conforma a través de la ley (artículos 71 y 72 constitucionales) el sistema contributivo nacional (artículo 31, fracción IV constitucional), criterio plasmado en función constituyente permanente (reformado posteriormente en 1917) para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de egresos artículo 73, fracción VII, sumándose la de la fracción XXIX-A. Respecto a este artículo 73-XXIX-A que establece las llamadas "contribuciones especiales", no son sino restricciones al poder impositivo de las entidades federativas, además de las conocidas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

Sin embargo, el último párrafo del referido artículo determina la posibilidad de atenuar las restricciones mencionadas, al establecer el mecanismo de "coordinación fiscal", permitiendo suponer una "justicia fiscal distributiva de recursos federales", llevandos a cabo por medio del "federalismo de ejecución"; y en beneficio de las entidades federativas y municipios, bajo los principios del "desarrollo económico nacional" y el de la "planeación democrática".

**DECIMOCTAVA.-** La función administrativa de principio del Poder Público en el ámbito financiero, como cometido esencial impuesto a la administración tributaria estatal, se distingue en virtud de que para su cabal cumplimiento y hacer legal requiere no sólo de actos jurídicos o manifestaciones de la voluntad general, sino también de operaciones materiales. Así la Ley de Coordinación Fiscal debió ser promulgada y ejecutada por el Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción I constitucional) en cumplimiento del artículo 73-XXIX-A último pfo., luego entonces, la función legislativa y administrativa ambas de principio, se complementan.

En otro sentido, los convenios de coordinación fiscal, son producto del ejercicio de la función administrativa de principio como actos jurídicos "no administrativos", sino de carácter muy especial, o de excepción de la regla (convenios en sentido clásico).



**DECIMONOVENA.**-El federalismo de ejecución mexicano en el marco del cometido esencial financiero, crea una serie de ventajas:

- a) Implica la concurrencia de voluntades gubernamentales para la prestación o asunción de algunos servicios públicos.
- b) El federalismo de ejecución permite distinguir entre la competencia expresa y formal de la federación y entidades federativas, a la competencia nacional, que tendrá que entenderse exclusiva de la Nación, sin atribuírsela al órgano federal, que por costumbre se le designa en todas aquellas materias materia (nacionales) de interés para el Estado federal mexicano.
- c) El federalismo de ejecución que se inclina por revitalizar y conciliar la autonomía de las entidades federativas con el imperio de la federación (dentro del ámbito financiero para este caso) origina una "coordinación financiera" donde cada vez más las entidades federativas tienen participación de las contribuciones especiales, participando a su vez a sus municipios respectivos.
- d) El sistema tributario federal mexicano al optar por la designación de facultades coincidentes entre la federación y las entidades federativas regimen constitucional-impositivo, el federalismo de ejecución por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal corrige la presencia de duplicidad de imposiciones, sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentaria del artículo 73-XXIX-A, último párrafo.
- e) Asimismo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tendrá como principal objetivo involucrar

las participaciones en los diferentes niveles de gobierno para el cumplimiento no sólo del cometido esencial financiero, sino también de los no tributarios.

**VIGESIMA.-** El fundamento jurídico de nuestro federalismo de ejecución, lo encontramos principalmente en el artículo 73-XXIX-A, último párrafo; 115, fracción IV, inciso a) 2do. párrafo, y 116, fracción VI.

**VIGESIMASEGUNDA.-** Como consecuencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, este se entiende por efecto de la celebración de los llamados equivocadamente "convenios" que las entidades federativas celebren y que deseen incorporarse, por tanto, los convenios son actos jurídicos provenientes de la función legislativa y administrativa ambas de principio, y derivados de la autonomía y soberanía (entidades federativas y federación), es decir, son actos de plena libertad de los gobiernos celebrantes que sólo ejercen las potestades que tanto la Constitución federal como las locales les atribuyen.

**VIGESIMATERCERA.-** En nuestro federalismo de ejecución la palabra convenio es inadecuada por ser una categoría más identificada al derecho privado. En cambio, la palabra "concertación" que implica arreglar las partes de un todo, en relación al federalismo financiero implicala obligación de la federación el apoyar no sólo en lo económico, sino también en lo político a los niveles de gobierno mexicanos, tomando en cuenta su capacidad financiera y recaudatoria.

**VIGESIMOCUARTA.-** Asimismo consideramos como sugerencia que la palabra convenio sea respetada en su ámbito estricto de derecho privado, desapareciendo de las materias de Planeación, Coordinación Fiscal como en la de Prestación de servicios públicos, y por consiguiente agregar en su lugar la idea de "concertación", por tratarse de un vocablo más adecuado para las instituciones político-administrativas de derecho público.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 7a. ed., México, 1986.
- 2.- BATALLA-GARCÍA, Aniceto, Contrato de Transacción y Compromisos, Edit. Bosch, Barcelona, 1945.
- 3.- BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, FCE, 8a. ed., México, 1983.
- 4.- BORJA-SORIANO, Miguel, Teoría General de las Obligaciones, Edit. Porrúa, 10a. ed., México, 1985.
- 5.- CORTINAS-PELAEZ, León y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, Introducción al estudio del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1983.
- 6.- DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Edit. Limusa, 3a. ed., México, 1988.
- 7.- FLORES-CABALLERO, Romeo R., Administración y Política en la Historia de México, FCE/INAP, México, 1988.
- 8.- FLORES-ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, 26a. ed., México, 1985.
- 9.- FLORES-ZAVALA, Ernesto, Panorama de la Tributación en México y la Tercera Convención Nacional Fiscal. La nueva legislación. Edit. Jus, 1948.
- 10.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 28a. ed., México, 1989.
- 11.- GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 35a. ed., México, 1984.
- 12.- GALINDO-GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Edit. Porrúa, 7a. ed., México, 1985.
- 13.- GARZA, Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 14a. ed., México, 1986.
- 14.- HAURIOU, Maurice, La Teoría de la Institución y de la Fundación, traducción castellana, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968.
- 15.- JARAMILLO-VELEZ, Lucrecio, La Nulidad en el Derecho Privado, Edit. Siglo XX, México, 1943.

- 16.- LANZ-DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Regimen, Edit. Porrúa, 3a. ed., México, 1936.
- 17.- LÓPEZ-REYES, Amalia et. alius., Historia de México, de la época prehispánica hasta Juárez, Edit. Continental, 8a. ed., México, 1980.
- 18.- MANTILLA-MOLINA, Roberto L., Derecho Mercantil, Edit. Porrúa, 24a ed., México, 1986.
- 19.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano, Compilación, Imprenta del Gobierno en Palacio, tomo I, México, 1971.
- 20.- PORTE-PETIT, Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano, Edit. Porrúa, México, 1984.
- 21.- PRECIADO-HERNÁNDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, 1984.
- 22.- RETCHKIMAN-K, Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, UNAM, t. II, México, 1987.
- 23.- RIOS-ELIZONDO, Roberto, El Acto de Gobierno, Edit. Porrúa, México, 1975.
- 24.- ROJINA-VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Edit. Porrúa, 6a. ed., t. III, México, 1985.
- 25.- RUIZ-PÉREZ, Tomás, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, marzo-abril, año I, número I, Toluca, México, 1987.
- 26.- SÁNCHEZ-MEDAL, Ramón, De los Contratos Civiles, Edit. Porrúa, 8a. ed., México, 1986.
- 27.- SAYEG-HELÓ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Integración Constitucional de México (1910-1917), Edit. Cultura y Ciencia Política, t. III, México, 1974.
- 28.- SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 13a. ed., t. I, México, 1985.
- 29.- SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, t. II, México, 1985.
- 30.- SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Económico, Edit. Porrúa, 2a. ed., México, 1990.

- 31.- TENA-RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 21a. ed., México, 1985.
- 32.- TENA-RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México de 1808-1985, Edit. Porrúa, 13a. ed., México, 1985.
- 33.- TREVINO-MARTÍNEZ, Alejandro, Convenios de Coordinación Fiscal, entre el Gobierno federal y las entidades federativas, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, t. I, Ensayos, México, 1982.
- 34.- VILLORO-TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, 6a. ed., México, 1984.

#### F U E N T E S      N O R M A T I V A S

- 1.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Edit. Porrúa, 60a. ed., México, 1992.
- 2.- Código de Comercio, Edit. Porrúa, 47a. ed., México, 1986.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 95a. ed., México, 1992.
- 4.- Ley de Planeación, Edit. Porrúa, 25a. ed., México, 1991.
- 5.- Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 25a. ed., México, 1991.
- 6.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con los Bienes Muebles, Edit. Porrúa, 25a. ed., México, 1991.
- 7.- Ley de Coordinación Fiscal, Edit. Porrúa, 43a. ed., México, 1990.
- 8.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Edit. Porrúa, México, 1991.
- 9.- Ley General de la Deuda Pública, Edit. Porrúa, México, 1991.
- 10.- Prontuario de Legislación Fiscal 1991, Gobierno del Edo. de Méx., Secretaría de Finanzas y Planeación, Procuraduría Fiscal.

## O T R A S      F U E N T E S

- 1.- CORTIÑAS-PELAEZ, León, Revista de Ciencias Jurídicas, publicación de la División de Ciencias Jurídicas de la Enep Acatlán, UNAM, México, 1988.
- 2.- CORTIÑAS-PELAEZ, León y MARTINEZ-CASTAÑON, José Antonio, La organización descentralizada, Revista Alegatos, no. 21, UAM-A, mayo-agosto, México, 1992.
- 3.- Diccionario de Filosofía, Coordinador FERRATER-MORA, José, Edit. Sudamericana, t. I, Buenos Aires, Argentina, 1985.
- 4.- Enciclopedia Británica de México, Coordinador SARMIENTO, Sergio A., Editado por Encyclopaedia Britannica de México, 17a. ed., t. 5 y 6, México, 1981.
- 5.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, (director) MADRAZO, Jorge, Coed. de Porrúa/UNAM, t. II y IV, México, 1985.
- 6.- MARTINEZ-CASTAÑON, José Antonio, La entidad federativa Distrito Federal, Revista Alegatos, no. 21, UAM-A, mayo-junio, México, 1992.
- 7.- MONTAÑEZ-OJEDA, Jorge, Federalismo Tributario en México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 50a. aniversario.
- 8.- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 19a ed., Madrid, 1970.

## ANEXO 1

**CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se le denominará la "Secretaría", representada por su titular, el C. Licenciado David Ibarra Muñoz, y el C. Licenciado Guillermo Prieto Fortín, Subsecretario de Ingresos y al Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, al que en lo sucesivo se le denominará el "Estado", representado por los CC. Doctor Jorge Jiménez Canú, Contador Público Juan Monrey Pérez y Licenciado Ramón Ferral Soló, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Director General de Hacienda del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 31 fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en la legislación estatal: artículos 89, fracción IX, y 94 de la Constitución Política del Estado de México, 18 inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 5 Bis del Código Fiscal y 358 de la Ley de Hacienda del propio Estado; y

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO.** - Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios

**SEGUNDO.** - Que el sistema fiscal nacional debe ser armonizado evitando en la posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuya conjunto pueda producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de los diversos autoridades en esta materia

**TERCERO.** - Que los convenios únicos de coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, en los años de 1977 y 1978, consiguieron el compromiso del propio Ejecutivo Federal de proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regula las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales y que el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de dicho compromiso presentó al H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1978 la iniciativa de referencia, la cual fue aprobada

**CUARTO.** - Que las participaciones en impuestos federales a favor de Estados y Municipios se han venido estableciendo sólo sobre algunos de los impuestos de la Federación en proporciones y conforme a procedimientos de distribución que varían en cada uno de las leyes que los otorgan y que, en su conjunto dichas participaciones, si bien han venido en aumento, el incremento de los mismos representa una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.

**QUINTO.** - Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adhirir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán porcientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades fedrativas, no sólo mayores recursos sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación de acuerdo con la Constitución Política

**SEXTO.** - Que dejar de mayores recursos a los Estados otorga a éstos la base económica para que hagan lo mismo con sus Municipios, ya que el fortalecimiento de la Institución Municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo Democrático

**SEPTIMO.** - Que es preciso establecer en los convenios que se celebren no sólo el conjunto de recursos destinados a las entidades fedrativas sino también las fórmulas conforma a las cuales participará cada entidad y precisar los procedimientos que deben seguirse para identificar el origen por entidad federaliva de diversos impuestos de la Federación, facilitando así la aplicación de dichas fórmulas

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado acuerdan celebrar el presente convenio, en los términos de las siguientes:



### CIAUSULAS

**PRIMERA.** - El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio y de sus anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo.  
La Ley de Coordinación Fiscal citada en este documento, es la publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 27 de diciembre de 1978.

**SEGUNDA.** - Para los fines de los artículos 2o de la Ley de Coordinación Fiscal y Quinto Transitorio del mismo ordenamiento, se entenderá por "Ingresos Totales Anuales que oblige a la Federación por concepto de impuestos" las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se refiere el párrafo final del artículo 2o, citado y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo periodo.

Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con ingresos federales, serán tomados en cuenta para los efectos del párrafo anterior, como impuestos realmente cobrados. Las devoluciones de impuestos pagados previamente no se considerarán, para los efectos de esta cláusula, como estímulo fiscal.

Respecto de los recargos por impuestos federales, se conviene que el monto de los percibidos en cada año de calendario, se apliquen los mismos por cientos utilizados para el cálculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que los cantidades resultantes se adicionen, por la Federación, al Fondo respectivo. El monto de los recargos no se sumará a los impuestos cuyo origen por entidad federativa sea plenamente identificable, a que se refieren las cláusulas siguientes.

**TERCERA.** - Para los efectos del artículo 3o de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes.

- I. Al valor agregado
- II. Sobre producción y consumo de cerveza
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- V. Sobre tabacos labrados
- VI. Sobre venta de gasolina.
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos
- VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos
- IX. Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta

**CUARTA.** - Para identificar el origen del impuesto al valor agregado por entidad federativa, se procederá como sigue.

f. Cuando el contribuyente sólo tenga uno o varios establecimientos en una entidad federativa será asignable para esto.

- a) El impuesto del ejercicio que resulte a cargo del contribuyente
- b) El impuesto al Valor Agregado pagado en aduana con motivo de la importación de bienes tangibles durante el ejercicio
- c) Las diferencias por impuesto al Valor Agregado correspondientes a ejercicios anteriores, que hubieran sido pagados por el contribuyente en el ejercicio de que se trate

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo, no procederá asignación.

h. Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más entidades federativas, el impuesto asignable o que se rete a la fracción i, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que correspondan a la enajenación, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada entidad, entre la cantidad que se obliga a realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada entidad federativa.

El impuesto al valor agregado se asignará en el año de calendario en que termine el ejercicio. Los diferenciales de ejercicios anteriores se asignarán en el año en que se paguen. No se considerará identificable el origen de este impuesto, cuando se trate de contribuyentes que no están obligados a presentar declaración del ejercicio.

Para efectos de esta cláusula se entenderá por impuesto del ejercicio y por establecimiento, los que se señale el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

QUINTA.- Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones II a VII de la Cláusula Tercera de este Convenio, por entidad federativa, conforme a las siguientes reglas:

I. El impuesto asignable será

a) El impuesto del ejercicio.

b) Los diferenciales de impuesto pagados por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

Si el resultado de estas operaciones fuera negativo, no procederá asignación.

Para los efectos de esta cláusula se entenderá como impuesto del ejercicio, el causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente.

II. El impuesto asignable se distribuirá entre las entidades federativas, de acuerdo a los porcentajes siguientes:

Impuesto	Entidades Productoras	Entidades Consumidoras
Producción y Consumo de Cerveza	6%	94%
Envasamiento de Bebidas Alcohólicas	--	100%
Compra y venta de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos	40%	60%
Tabacos Labrados ..	10%	90%
Venta de Gasolina ..	--	100%
Enajenación de Vehículos Nuevos	--	100%

Cuando los contribuyentes tengan (bienes 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 ejercicio de que se trate.

El impuesto correspondiente a las entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada entidad, en el ejercicio de que se trate.

Talándose de contribuyentes del impuesto sobre tabacos labrados, cuyo capital sea menor de \$ 10,000.00 el monto total del impuesto asignable corresponderá a la entidad donde se elaboran los productos.

Los impuestos a que se refiere esta cláusula se asignarán en el año de calendario en que termine el ejercicio del impuesto al valor agregado. No se considerará identificable el origen de dichos impuestos, cuando se causen por contribuyentes no obligados a presentar la declaración del ejercicio del impuesto al valor agregado.

SEXTA.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes, a la entidad federativa donde lo paguen, en el mismo año en que se realice dicho pago.

SEPTIMA.- Talándose de causantes menores del impuesto sobre la renta y de causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y caza, se identificará el origen por entidad federativa de los siguientes impuestos: el ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por prestación de servicios personales subordinados que deba retenerse y el valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa. La asignación se hará conforme a las siguientes reglas:

i. El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados y retenidos en el ejercicio de que se trate y los diferendos de impuesto pagados durante el mismo período, correspondientes a ejercicios anteriores.

ii. El monto determinado conforme a la fracción anterior será asignado a la entidad federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago.

**OCTAVA.-** Para los efectos del artículo 7o de la Ley de Coordinación Fiscal, se conviene que los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones, que recibirá 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. Mientras no se determine el cambio anual que proceda en el porcentaje mencionado, éste se continuará utilizando para el cálculo de los anticipos mensuales al Estado.

La afectación mensual al Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando como base los ingresos totales que hubiera percibido la Federación, en el mes inmediato anterior por concepto de impuestos, especificados en la Cláusula Segunda, adicionados con el monto de los recargos correspondientes, tal como unos y otros los conozca al día 20 del mes en que se debe efectuar la afectación. En enero de 1980 ésta se calculará sobre la recaudación de impuestos totales y recargos obtenidos en el mes de diciembre de 1979.

**NOVENA.-** Para los efectos de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se estará a lo siguiente:

i. El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales. El otro 50% del Fondo se distribuirá entre las mismas entidades, conforme a los siguientes reglas:

a) La suma de las erogaciones en cada entidad federativa por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitante".

b) Se dividirá la unidad a número 1 entre la "erogación por habitante" y el resultado se le denominará "factor".

c) Se determinará un primer por ciento que será el que el "factor" de cada entidad federativa represente en la suma de los "factores" de todas las entidades.

d) Adicionalmente se calculará un "segundo por ciento", en la siguiente forma:

1.- El "factor" de cada entidad se multiplicará por la cantidad de sus habitantes.

2.- Se determinará el por ciento que el producto obtenido en cada entidad, conforme al anterior párrafo que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las entidades federativas.

e) El promedio aritmético del primer por ciento y del segundo por ciento será el tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

**DECIMA.-** Los anticipos mensuales que corresponden al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y las afectaciones al mismo que también mensualmente debe efectuar la Federación, se calcularán conforme a los mismos reglas y bases señalados en la Cláusula Octava.

**DECIMA PRIMERA.-** En el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes o por cientos de participaciones no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en los procedimientos que al efecto prescribe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

**DECIMA SEGUNDA.-** El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa, incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será tratado en cuanto a todos los cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con los mismos reglas aplicables al Estado y a las demás entidades federativas.

#### **ANEXO NUM. 1 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**

La Secretaría y el Estado de México convienen en tomar como base el año de 1979, sustituyendo al año de 1978, para los efectos de las fracciones I y II del artículo 5o Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal que entrará en vigor el 1o. de enero de 1980.

Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los Impuestos Estatales y Municipales que quedan en suspenso, se señalan a continuación. Al conocerse los cifras de recaudación, se harán los ajustes que procedan

Impuestos Estatales que quedarán en suspenso a partir del 1o de enero de 1980	Recaudación estimada en 1979
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y a la Industria. Se suspende parcialmente	
Impuesto sobre Venta de Alcohol y Aguardiente. Se suspende totalmente	\$ 60
Impuesto sobre Ingresos de la Venta de Bebidas Alcohólicas en Botella Cerrada. Se suspende totalmente.	390
Impuesto sobre Venta de Bebidas Alcohólicas al Copo. Se suspende totalmente	610
Impuesto sobre la Venta de Productos Agropecuarios. Se suspende parcialmente	50
Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente.	130
Impuesto sobre Honorarios por Actividades Profesionales y Ejercicios Lucrativos. Se suspende parcialmente.	320
Impuesto Adicional. Se suspende parcialmente	7030
Total...	\$1,3840
Impuestos Municipales que quedarán en suspenso a partir del 1o de enero de 1980	
Juegos Permitidos. Se suspende parcialmente.	\$ 20
Diversiones Públicas. Se suspende parcialmente.	280
Comercios Ambulantes. Se suspende parcialmente	80
Ingresos obtenidos en los establecimientos. Se suspende parcialmente	240
Matanza de Ganado efectuado en Raseros Particulares. Se suspende totalmente	
Total...	\$ 620
La Federación y el Estado convienen en que el monto de los Gastos de Administración de Impuestos Federales percibidos o que perciba el Estado, correspondientes al año de 1979, se les dará el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso.	
Gastos de Administración que perciba el Estado en 1979 por los impuestos federales que administra	\$ 2330
Total...	\$1,6590

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso, son los que se encontraban en vigor en el año de 1978 y su recaudación estimada se calculó de acuerdo con las tasas, cuotas o tarifas que estaban vigentes en dicho año

**ANEXO NUM. 2 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADO ENTRE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL ESTADO DE MEXICO, A LOS QUE SE ALUDIRA EN ESTE DOCUMENTO COMO: "LA SECRETARIA" Y "EL ESTADO", RESPECTIVAMENTE**

La Secretaría y el Gobierno del Estado celebraron el 20 de diciembre de 1978 el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 28 del mismo mes de diciembre.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se señala que la alimentación de la población es una de las prioridades nacionales que ha dado lugar al diseño del Sistema Alimentario Mexicano como un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimentaria que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos. El sistema requiere la aplicación de una estrategia alimentaria y nutricional a través de la acción simultánea y coordinada de diversos sectores, tanto en el nivel federal, como regional y estatal, en cumplimiento al objetivo global de distribución del ingreso y a la protección al consumo popular.

El Gobierno del Estado ha decidido participar activamente en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano para lo cual, entre otras acciones, ha tomado la determinación de dejar en suspenso la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que gravan la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica requerida. Con el mismo propósito el Estado se abstendrá de gravar artículos que han dado lugar al pago del impuesto al valor agregado y a los que se les ha concedido exención en este impuesto, en los términos del Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 26 de agosto de 1980.

A fin de que los hacientes públicos del Estado y de sus Municipios no se vean afectados por las suspensiones de gravámenes a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir a la citada Entidad Federativa el monto de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el presente documento.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado adicionar al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que Hanen celebrado, conforme a los siguientes:

#### CLAUSULAS

PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en dejar en suspenso y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre 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 natural y huera, cualquiera que sea su presentación.
  4. Azúcar, mscaboda y piloncillo.
  5. Sal.
  6. Agua no gaseosa ni compuesta.
- III. Productos alimenticios a que se refiere el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 26 de agosto de 1980, que son:
  1. Acella 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. Salsitechas.
  16. Pulpa de pasada congelada y empanizada.
  17. Alifón en conserva.
  18. Sardinia anchoveta en conserva.
  19. Pastos alimenticios para sopa (menudos, fideos y huacos).
  20. Crema derivada de leche.
  21. Mantecquilla derivada de la leche.
  22. Queso fresco de leche.
  23. Pan de tomate en conserva.
  24. Manteca de origen animal.

- 25. Mielaca vegetal.
- 26. Margarina.
- 27. Frutos en conserva en mermelada, en ole o en jalea
- 28. Hojalzas en conserva.
- 29. Granos de olea o de maiz en conserva

No se considera incluido en lo dispuesto en esta Cláusula el impuesto predial rústico, incluso sobre propiedad ejidal o bienes comunales, aún cuando se determine o limite en función de producción anual.

**SEGUNDA.** La Secretaría conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación a que se refieren las fracciones I y II de la Cláusula que antecede, tanto por lo que toca a gravámenes estatales como municipales, conforme al siguiente procedimiento:

I. La Federación incrementará los por cientos señalados en la fracción I del artículo 2o., de la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los anexos a los mismos celebrados con las Entidades Federativas, con el por ciento que represente en la recaudación federal total del año de 1979, el monto de los gravámenes que en el mismo año de 1979 hubieran recaudado los Estados y Municipios por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula que antecede y que quedan en suspenso.

II. A partir de noviembre de 1980, el Fondo General de Participaciones se calculará con el por ciento que resulta de las operaciones señaladas en la fracción precedente.

III. Para el cálculo definitivo del Fondo General de Participaciones por el año de 1980, se aplicará a la recaudación federal total, obtenida del 1o. de enero al 31 de diciembre del mismo año, el por ciento a que se refiere la fracción I de esta Cláusula; y se considerarán como pagos a cuenta de dicho Fondo, además de las cantidades que por participaciones del Fondo General hubiera recibido o reciba el Estado, las que la propia Entidad y sus Municipios hubieran recaudado a partir del 1o. de enero del año en curso, hasta el 31 de octubre de 1980, por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera de este Anexo.

IV. Para determinar la cantidad que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones para el año de 1980, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos; pero el monto de las recaudaciones obtenidas en la Entidad por concepto de gravámenes estatales o municipales que no debieron mantenerse en vigor al iniciarse la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, se sumará a la recaudación estatal y municipal obtenida durante el año de 1979, por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera del presente Anexo.

Por recaudación federal resarcible se considera, para los efectos de esta Cláusula, la efectivamente ingresada a caja, no sujeta a reducción posterior, subsidio o devolución.

**TERCERA.** El Estado no tiene castas fiscales y se obliga a no establecer este procedimiento de control fiscal en lo futuro.

**CUARTA.** Los citros de recaudación estatal y municipal correspondientes a 1979, que figuran en documento anexo al presente, se proyectan por el Estado y quedan sujetos a ratificación o rectificación, con base en la revisión que al efecto realice la Secretaría y las autoridades del Estado.

**QUINTA.** El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás anexos constituyen una unidad indivisible, por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus anexos.

**SEXTA.** Lo dispuesto en este documento entra en vigor el 1o. de noviembre de 1980, debe ser aprobada por la Legislatura del Estado y publicada, tanto en el Periódico Oficial de la Entidad, como en el "Diario Oficial" de la Federación.

**ANEXO NUM. 3 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL, CELEBRADO ENTRE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (EN LO SUCESIVO LA SECRETARIA) Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO (EN LO SUCESIVO EL ESTADO)**

#### CONSIDERANDO

**PRIMERO.** Que la Secretaría y el Estado celebraron el 20 de diciembre de 1979 el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de diciembre del mismo año

**SEGUNDO.**- Que el II Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1980 aprobó 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.

**TERCERO.**- Que los Tesoreros de las Entidades Federales, que formulan la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en sesión celebrada el 13 de marzo de 1981 por dicha Comisión, manifestaron a la misma por sí y en nombre de las Entidades Federales que cada una representa, su consentimiento unánime para establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

**CUARTO.**- Que entre las nuevas disposiciones aprobadas por el Congreso se reformaron diversos preceptos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de lo que resulta que varios de los gravámenes locales y municipales deben quedar derogados o en suspenso, mediante el correspondiente rescarchimiento por parte de la Federación.

Que se estableció también un impuesto especial sobre producción de bienes y servicios, que comprende conceptos de gravamen, algunos de los cuales están mencionados como "impuestos asignables" en el Convenio de Adhesión citado, siendo necesario aclarar la terminología relativa a dichos gravámenes.

Que también se amplió el objeto del Impuesto sobre Uso y Tenencia de Automóviles para incluir a otros vehículos.

Finalmente, es necesario precisar los períodos en los que deben computarse los "impuestos asignables", para la determinación de los coeficientes de participación que corresponden a cada Entidad a partir del ejercicio de 1981.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado concuerdan:

1a. En reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en relación con los Cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena que quedaron en los términos siguientes:

"Cláusula Tercera.- Para los efectos del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideraran impuestos federales, cuyo origen por Entidad Federal sea plenamente identificable, los siguientes:

I. Al valor agregado.

II. Sobre producción y servicios.

III. Sobre enajenación de automóviles nuevos.

IV. Sobre tenencia o uso de vehículos, excepto camionetas.

V. Sobre la renta y el valor agregado que hubieran determinado presuntamente las autoridades fiscales o contribuyentes menores, sobre la renta que se cubra conforme a bases especiales establecidas por la Secretaría mediante reglos generales, aplicables a personas físicas que se dedican a la agricultura, ganadería y pesca, así como retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados a que están obligados los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a las mencionadas bases especiales y al 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 citados."

"Cláusula Cuarta.- Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III de la Cláusula Tercera y por tanto serán asignables.

I. Los impuestos correspondientes al año de calendario, cuando el ejercicio del contribuyente coincida con él. De lo contrario, serán los impuestos determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año de calendario inmediato anterior a la terminación de su ejercicio. En ambos casos, los pagos a que se refiere esta fracción se considerarán después de efectuados, cuando así correspondiere, los acreditamientos respectivos.

II. Los impuestos mencionados en el primer párrafo de esta Cláusula, pagados en Aduanas con motivo de la importación de bienes tangibles durante el año de calendario.

III. Las diferencias de impuestos citados al inicio de esta Cláusula pagadas en el año de calendario, correspondientes a años anteriores, que no hayan sido declarados, ni considerados en declaraciones complementarias por el contribuyente.

Si el resultado de estos procedimientos, fuera negativo en procedencia aserpiación."

"Cláusula Quinta.- Para asignar los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III de la Cláusula Tercera por Entidad Federaliva, se procederá como sigue:

I. Tratándose del impuesto al valor agregado.

n) Cuando el contribuyente tenga uno o varios establecimientos en una sola Entidad Federativa el impuesto asignable será el que resulte conforme a las reglas de la Cláusula Cuarta.

l) Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más Entidades Federativas, el impuesto al valor agregado asignable, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que correspondan a la enajenación, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada Entidad, entre la cantidad que se obliga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada Entidad Federativa.

No se hará asignación de este impuesto, tratándose de los pagos efectuados por contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.

II. Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación o la importación señalados en dicha ley, el impuesto asignable corresponderá a las Entidades Productoras y Consumidoras, conforme a la siguiente:

Bienes	Entidades Productoras	Entidades Consumidoras
Agua embotada y refrescos, en envases cerrados.		
Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expandan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos. Concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, destinados al consumidor final, que al dársele permant obtienen refrescos.	40%	60%
Cerveza	6%	94%
Bebidas Alcohólicas, excepto cerveza		100%
Tobacos Labrados	10%	90%
Gasolina		100%

Cuando los contribuyentes tengan 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 calendario de que se trate.

El impuesto correspondiente a las Entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada Entidad, en el año de calendario de que se trate.

No se considera asignable el impuesto a que se refiere esta fracción, cuando se cause por la prestación de servicios o por aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio. Para los efectos de esta Cláusula, se entenderá por establecimiento el que señalan los reglamentos de las leyes respectivas.

III. Tratándose del Impuesto sobre Enajenación de Automóviles Nuevos, el impuesto 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, en el año de calendario de que se trate.

No se considerará asignable el impuesto a que se refiere esta fracción cuando se cause por contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio."

"Cláusula Sexta.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos distintos de los aeronaves, por Entidad Federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes a la Entidad Federativa donde la paguen en el mismo año en que se realice dicho pago."



"Cláusula Séptima.- La identificación por Entidad Federativa del origen de los impuestos a que se refiere la fracción V de la Cláusula Tercera de este Convenio, se hará conforme a las siguientes reglas:

I. El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el año de calendario de que se trate y las diferencias de impuesto pagadas durante el mismo periodo, correspondiente a ejercicios anteriores.

El monto determinado conforme a la fracción anterior, será asignado a la Entidad Federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago".

"Cláusula Novena.- A partir de 1981 y para los efectos de distribuir entre las Entidades Federales el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se efectuarán las siguientes operaciones con base en datos del año de calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo:

- I. El 25% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades Federativas por partes iguales.
- II. El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades, conforme a las siguientes reglas:

a) La suma recibida por la Entidad por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones, más el gasto corriente federal en materia de educación y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "arogación por habitante".

b) Se dividirá la unidad a número I entre la arogación por habitante y el resultado se le denominará "primer factor".

c) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participó en esta parte del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el por ciento que el primer factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los primeros factores de todas las Entidades.

III. El otro 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 y el resultado se le denomina "segundo factor".

b) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participó en esta parte del monto total del Fondo, será el por ciento que el segundo factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los segundos factores de todas las Entidades.

IV. Por último se sumarán las cantidades que en números absolutos corresponden a la Entidad, conforme a las fracciones I, II y III de la presente Cláusula y se determinará el porcentaje que dicho suma represente en el monto total del 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".

2a. El Estado conviene en dejar en suspenso o derogar y en no establecer gravámenes estatales o municipales 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.

3a. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación a que se refiere el punto que antecede, tanto por lo que toca a gravámenes estatales como municipales, conforme al siguiente procedimiento:

a). La Federación incrementará los por cientos señalados en la fracción I del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los Anexos a los mismos, calibrados con las Entidades Federales, con el por ciento que represente en la recaudación federal total del año de 1980, el monto de los gravámenes que en el mismo año hubieran recaudado los Estados y Municipios por los conceptos que se señalan en el Punto 2o. del presente Anexo y que quedan en suspenso o derogados.

b). A partir del 1o. de enero de 1981, el Fondo General de Participaciones, se calculará con el por ciento que resulte de las operaciones señaladas en el párrafo precedente.

c) Para determinar la cantidad que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones por el año de 1981, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, a las participaciones que correspondan a cada entidad por el año de 1980, provenientes del Fondo General, se sumarán las cantidades recaudadas por la Entidad Federativa 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, por reformas publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 30 de diciembre de 1980. La suma así obtenida, se dividirá entre el monto de los ingresos anuales totales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos en el mismo año, excluidos los señalados en el último párrafo del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, obteniéndose así un "factor". Se sumarán los "factores" obtenidos como consecuencia de realizar la misma operación para todas las Entidades Federativas y se determinará el porcentaje que cada "factor" representa de la suma de "factores". Los porcentajes así obtenidos serán los que correspondan a cada Entidad en el Fondo General de Participaciones a partir del año de 1981 y, sin perjuicio de efectuar los ajustes a que se refiere el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

4o. Los impuestos estatales y municipales sujetos a suspensión o derogación a partir del año de 1981 y las cifras de recaudación, materia de resarcimiento por parte de la Federación se identifican en documentos por separado y quedan sujetos a ratificación o rectificación, con base en la revisión que al efecto realice la Secretaría y las autoridades del Estado.

5o. El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás anexos constituirán una unidad indivisible, por lo que se son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus Anexos.

6o. Este Anexo debe ser sometido a la aprobación o autorización de la Legislatura del Estado y publicarse en el Periódico Oficial de la Entidad y en el "Diario Oficial" de la Federación.

7o. Lo dispuesto en el presente Anexo entra en vigor el 1o. de enero de 1981".

## ANEXO 2

CONVENIO DE ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES QUE CELEBRAN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO POR CONVENIO DEL C. IHC HUMBERTO IRIARRE, SECRETARIO DE GOBIERNO Y EL C. C.P. JOSE MEDINO MARIÓN, SECRETARIO DE FINANZAS Y PLANEACION, CON EL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE ACULCO, MEX., REPRESENTADO POR LOS C. HERMENEGILDO MENDOZA CUEVAS, C. MARA GUADALUPE SOLÍS SANCHEZ Y C. LUIS BADRILLO BADRILLO.

PRESIDENTE MUNICIPAL, SECRETARIO DE I. H. AYUNTAMIENTO Y SINDICOS PROCURADORES RESPECTIVAMENTE, A QUIENES EN LO SUCEESIVO Y POR RAZONES DE BREVEDAD SE LES DENOMINARA EN EL PRESENTE INSTRUMENTO "EL ESTADO" Y EL "MUNICIPIO".

Los partes convienen con fundamento en el Artículo 115 Fracciones II, primer párrafo y IV, Inciso a) segunda párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículos 17, 89 Fracciones I, IX y XVI, 94, 155 Fracción II y 156 Fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Artículos 21, 23 y 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad, 10 del Código Fiscal del Estado, Artículo 1o. Fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México; Artículos 42 Fracción XV, 43 Fracción II y 45I de la Ley Orgánica Municipal, y Artículos 1o., 7o y 5o del Código Fiscal Municipal del Estado, en colaborar en la Administración del Impuesto Predial contenido en el Capítulo Primero del Título Primero de la Ley de Hacienda Municipal al tenor de las siguientes declaraciones y cláusulas:

## DECLARACIONES

PRIMERA.- Los partes declaran que uno de los propósitos fundamentales de las reformas al Artículo 115 Constitucional es el de reestructurar la economía municipal, bajo una auténtica forma de descentralización de la vida nacional a través de una correcta redistribución de competencias en materia fiscal.

SEGUNDA.- Que entre los principales recursos de captación de ingresos planeados en la Constitución Federal para los Municipios, están los relativos a la propiedad inmobiliaria en sus diferentes formas como son: su fraccionamiento, división, consolidación, tracción y mejora, así como los que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles.

TERCERA.- Que de acuerdo al Artículo 115 Constitucional ya citado, los Municipios podrán celebrar convenios con "El Estado" para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

CUARTA.- Que es necesario que "El Estado" proporcione a "El Municipio" capacitación técnica en la administración de dichas contribuciones, a fin de que en la futura "El Municipio" las administre con autonomía y responsabilidad.

Por lo expuesto, "El Estado" y "El Municipio", acuerdan celebrar el presente convenio, en términos de las siguientes:

## CLAUSULAS

PRIMERA.- "El Estado" conviene con "El Municipio" en colaborar en la administración del impuesto predial establecido por la Legislatura Local en favor de los Municipios, así como de los multos derivados de la aplicación de dicho impuesto y de los recargos causados por la falta de pago oportuno.

SEGUNDA.- La administración de los ingresos a que se refiere la cláusula anterior de este convenio, se relacionará por "El Estado" a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y sus Dependencias, en relación con los hechos generadores del impuesto predial citados dentro de la jurisdicción territorial de "El Municipio".

Para la administración de los citados ingresos "El Estado" y "El Municipio" convienen en colaborar para que éste ejerza las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza, en los términos de la Legislación Fiscal Municipal aplicable y que son los que a continuación se señalan:

- 1.- Registro de contribuyentes

- II - Percepción, notificación y cobranza
- III - Informática
- IV - Asistencia al contribuyente
- V - Consultas y autorizaciones
- VI - Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales municipales. (Fiscalización)
- VII - Determinación de impuestos y de sus accesorios. (Liquidación)
- VIII - Imposición y extinción de multas
- IX - Recursos administrativos
- X - Intervención en juicio

La Secretaría de Finanzas y Administración y sus dependencias para hacer cumplir sus determinaciones, aplicarán las medidas de apremio que sean necesarias, en los términos de las Leyes Fiscales Municipales relativas.

La Secretaría de Finanzas y Administración, en esta materia, para cumplir, cuando así proceda, las exenciones del Impuesto predial que el Artículo 115 Constitucional otorga a los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

TERCERA.- Las facultades de este Municipio, que en materia de este convenio se confieren al "Estado", serán ejercidas por quienes conforme al Código Fiscal de la Entidad estén considerados como Auxiliares Fiscales.

CUARTA.- En materia de manejo de las utilidades y egresos, "El Estado" ejercerá respecto del Impuesto predial, las siguientes atribuciones de "El Municipio":

- I. Expedir, recibir y en su caso exigir las declaraciones, recibos, recibos y demás documentación a que obligan las disposiciones fiscales y recaudar los ingresos respectivos.
- II. Asignar los valores contributivos a la base del impuesto, y en su caso, determinar y exigir el pago de diferencias que resulten.
- III. Hacer cumplir los actos y las resoluciones dictados por "El Estado", relativas a los ingresos materia de este convenio, así como recaudar su importe.
- IV. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución contenido en el Código Fiscal Municipal de la Entidad, para hacer efectivos los ingresos que "El Estado" determina.

QUINTA.- "El Estado" proporcionará a "El Municipio" la información que éste requiera, respecto del manejo del impuesto predial con la periodicidad que las partes establezcan.

En materia de informática "El Estado" procesará los documentos que reciba.

SEXTA.- En materia de consultas y autorizaciones respecto del impuesto predial, "El Estado" resolverá las que sobre situaciones reales y concretas hagan los interesados individualmente.

En materia de devoluciones, compensaciones y autorizaciones, "El Estado" ejercerá respecto del impuesto predial, las siguientes atribuciones de "El Municipio":

- I. Autorizar sobre la base del devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente o de saldos pendientes de acreditar y efectuar el pago correspondiente.
- II. Autorizar el pago de multas fiscales a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, previa garantía del interés fiscal.

SEPTIMA.- En materia de comprobación, "El Estado" ejercerá respecto del impuesto predial, las facultades relativas al cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de prácticas visitas de inspección, evaluas y auditorías cuando así se requieran.

OCTAVA.- En materia de determinación de créditos fiscales y sus accesorios legales, "El Estado" ejercerá respecto del impuesto predial, las siguientes facultades de "El Municipio":

- I. Conforme a los procedimientos señalados en la legislación fiscal municipal, determinar el impuesto y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

II Imponer las sanciones administrativas correspondientes por infracciones a las disposiciones fiscales en esta materia

III Continuar precat o totalmente las multas que imponga en el ejercicio de sus atribuciones

NOVENA - Los garantías se otorgarán a favor de "El Estado" y serán calificadas para su aceptación por los Autorizados a que se refiere la cláusula tercera de este convenio, bajo su responsabilidad

"El Estado" está facultado para resolver sobre la dispensa del otorgamiento de la garantía del interés fiscal, tratándose del impuesto predial y sus accesorios a que se refiere el presente convenio

DECIMA - En materia de recursos administrativos, tratándose del impuesto predial, la Secretaría de Finanzas y Planeación a través de la Procuraduría Fiscal, tramitará y resolverá los establecidas en las Leyes Fiscales correspondientes, en relación con autos o resoluciones del propio Estado en términos del presente instrumento

DECIMA PRIMERA - La Secretaría de Finanzas y Planeación a través de la Procuraduría Fiscal, intervendrá como parte en los recursos o juicios ante los tribunales competentes, que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades a que se refieren las cláusulas anteriores y asumirá la responsabilidad de la defensa de los mismos

DECIMO SEGUNDA - "El Estado" mantendrá al corriente el catastro de los inmuebles ubicados (dentro de la jurisdicción territorial del Municipio) en donde las contancias de registro y asignando la clave correspondiente

DECIMO TERCERA - Los Reglamentos, Instructivos, Círculos, Manuales de Procedimiento y de Organización, Resoluciones de Cauder General y Criterios que Regulen el Impuesto Predial Materia de este Convenio así como los que señalen el manejo de la rendición de cuenta comprobada, serán emitidos por "El Estado" participando "El Municipio" en la elaboración de esta normatividad.

DECIMO CUARTA - "El Municipio" cubrirá a "El Estado" por las actividades de colaboración administrativa que deriva con motivo del presente convenio, el 8.7% de los ingresos que recaude "El Estado" por concepto del impuesto predial, recargos y multas en la jurisdicción territorial de "El Municipio"

"El Estado" tendrá derecho a recibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 100% de la indemnización por charges cobrados por las Autoridades Fiscales que hubieran sido presentados en tiempo y no pagados, relacionados ambos casos con los ingresos que recaude por el impuesto predial y accesorios locales señalados en la cláusula primera de este convenio dentro del territorio del Municipio

DECIMO QUINTA - "El Estado" se obliga a enterar a "El Municipio" el importe de la recaudación correspondiente al mes inmediato anterior dentro de los veinticinco días hábiles siguientes. De dicho importe se deducirá el monto de los siguientes conceptos:

I Los contingidos que en los términos de la cláusula precedente correspondan a "El Estado" por cobros efectuados en el mes inmediato anterior

II El importe de las devoluciones efectuadas a los contribuyentes en el mes inmediato anterior.

DECIMO SEXTA - "El Estado" rendirá a "El Municipio" cuenta mensual de la recaudación de ingresos por concepto del impuesto predial, al último día hábil del mes siguiente, debiendo acompañar a la cuenta mensual la documentación correspondiente

DECIMO SEPTIMA - Los partes formularán de común acuerdo los programas de trabajo y fijación de metas de recaudación para el ejercicio de las funciones materia de este convenio. "El Estado" informará periódicamente del grado de avance de los programas y del cumplimiento de dichas metas. Los acuerdos respectivos serán suscritos, tratándose de "El Estado" por el Secretario de Finanzas y Planeación y por el Director General de Ingresos, y por "El Municipio" por el Presidente Municipal, Síndico Procurador y Tesorero Municipal, respectivamente.

DECIMO OCTAVA - "El Municipio" tendrá a su cargo exclusiva cualquiera de las atribuciones que

conforme a este convenio entre "El Estado", mediante aviso por escrito efectuado con anticipación, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Cuando "El Estado" incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en este convenio.

II. Cuando "El Municipio" así lo determine, por virtud de contar con la información y los elementos técnicos que le permitan asumir directamente las funciones que se relacionan en la cláusula segunda.

"El Estado" podrá a su vez, dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso dará aviso por escrito a "El Municipio".

**DECIMO NOVENA.** - El presente convenio permanecerá en vigor del primero de enero de mil novecientos noventa y uno, al treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

**VIGESIMA.** - "El Estado" proporcionará a "El Municipio" capacitación técnica en la administración del impuesto predial convenido, a fin de que al término de la vigencia del presente convenio, "El Municipio" manifieste su aptitud de asumir de manera propia la administración del gravamen a renovar este instrumento.

**VIGESIMA PRIMERA.** - Las cuestiones no previstas en este convenio serán resueltas de común acuerdo entre las partes.

**VIGESIMA SEGUNDA.** - El presente convenio se publicará en la "Gaceta del Gobierno".

(RUBRICAS)

## ANEXO 3

**CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.**

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la "Secretaría", representada por su titular el C. Pedro Aspe y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de México al que en lo sucesivo se denominará el "Estado", representado por los CC. Lic. Ignacio Pacheco Pozo, Lic. Humberto Lira Mora y CP. José Marino Matón, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario de Gobierno y Secretario de Finanzas del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la Legislación Federal: 25, 26 y 116 (fracción VI) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 (fracciones II y XVI) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6a (fracción XV) del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la legislación Estatal, en los artículos: 17, 89 (fracciones I, IX, XVI y 94 de la Constitución Política del Estado de México, 5a, 7a, 73 y 24 (fracciones II y N) de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, 1a, 2a y 10a, del Código Fiscal del Estado, 157 de la Ley de Hacienda del Estado; 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, 1a, 7a y 3a, del Código Fiscal Municipal del Estado y 110 de la Ley de Hacienda Municipal del propio Estado, y

## CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la Nación, y establece las bases para la integración y funcionamiento de la Planeación Nacional, como instrumento de reordenación económica y cambio estructural.

Que dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar los ingresos públicos tomando en cuenta las necesidades del gasto y equidad financiera del Estado Federal y que en un marco jurídico adecuado permite consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas que contiene se realicen de manera efectiva, reconociendo que las condiciones de cambio que imponen pueden obligar su modificación y actualización.

Que la Secretaría de Hacienda siguiendo los lineamientos del Ejecutivo Federal, de apoyo a la descentralización como un medio idóneo para la consecución de los objetivos nacionales de modernidad, estima oportuno modificar la forma de administrar los impuestos federales a cargo de las entidades federativas a fin de fortalecer sus ingresos y los del Gobierno Federal.

Que ello puede lograrse reforzando los procesos de recaudación y fiscalización del Impuesto de Valor Agregado, lo que permitirá mejorar las participaciones en ingresos federales que la ley otorga a las entidades federativas y fortalecer las finanzas municipales.

Que una de las formas de alcanzar el objetivo señalado es facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, reduciendo los trámites y la cantidad de declaraciones y asimismo el pago mediante un sistema que permita aprovechar las ventajas con las que cuenta la Banca Nacional.

Que el mejorar los labores de fiscalización que desempeñan las entidades federativas con respecto al Impuesto al Valor Agregado, significa conservar la estrecha y benéfica cooperación que existe entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las propias entidades en materia de administración tributaria y, que, por otra parte, en esta forma se pretende no sólo conservar sino inclusive ampliar, la presencia fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes.

Que las entidades federativas tradicionalmente han gozado de un beneficio de suma importancia, al manejar los recursos derivados del cobro de impuestos federales, que les permite contar con liquidez para cubrir sus compromisos.

Por todo lo anterior se busca mantener la presencia frente a los contribuyentes y establecer una mecánica en el flujo de los recursos que les permita conservar la liquidez con que han contado. La Secretaría y el Estado acuerdan celebrar el presente Convenio en los términos de los siguientes.

## CLAUSULAS

## SECCION I

## DISPOSICIONES GENERALES

**PRIMERA.-** Es objetivo del presente Convenio que las funciones operativas de administración de los ingresos federales, que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte del Estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional del Desarrollo.

## SECCION II

DE LA ADMINISTRACION DE LOS INGRESOS  
FEDERALES COORDINADOS

**SEGUNDA.-** La Secretaría y el Estado convienen coordinarse en los siguientes ingresos:

I. Impuesto al Valor Agregado, respecto de las funciones que en este Convenio se señalan expresamente.

II. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

III. La multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las impuestas por la Secretaría y sus organismos descentralizados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico y las participables con terceros.

Por "Ingresos coordinados" se entenderán todos los que administre en su operación el Estado, incluyendo sus accesorios, en los términos de este Convenio y que se encuentran señalados en la presente cláusula.

**TERCERA.-** La administración de los ingresos coordinados a que se refiere la Cláusula Segunda de este Convenio, se efectuará por el Estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulan estos ingresos.

El Estado, mediante pacto expreso con la Secretaría, podrá ejercer una o varias de las facultades que se le confieren por conducto de sus municipios.

**CUARTA.-** Las funciones de la Secretaría que conforme a este Convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por el Gobernador de la entidad y por quienes conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones.

A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las facultades que en este Convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por quienes realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente Convenio, en relación con contribuciones locales.

**QUINTA.-** La Secretaría, conviene en materia de las multas a que se refiere la Cláusula Segunda fracción III de este Convenio, que el Estado podrá delegar a las autoridades fiscales municipales las siguientes actividades:

I. Notificar, cuando así proceda las Multas a que se refiere esta cláusula, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar unos y otros, incluida a través del procedimiento administrativo de ejecución, tratándose de infractores domiciliados en el municipio.

Sin embargo, respecto de las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al municipio en donde físicamente se cubran, sin importar el domicilio del infractor.



- Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.
- Conceder autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios mencionados en esta cláusula, debiendo garantizarse el interés fiscal.

**SEXTA.-** El Estado y la Secretaría se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de los ingresos considerados.

La Secretaría permitirá la conexión con terminales del Estado a sus equipos de cómputo, a fin de que cuente con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

**SEPTIMA.-** En el ejercicio de las facultades de comprobación el Estado tendrá respecto de los ingresos a que se refiere la Cláusula Segunda fracción I de este Convenio, las facultades relativas al cumplimiento de las disposiciones fiscales en forma coordinada con la Secretaría, incluyendo la de ordenar y practicar visitas de auxilios e inspección en el domicilio fiscal de los contribuyentes o establecimientos, así como en las oficinas de la autoridad competente.

**OCtava.-** En la determinación de ingresos federales a que se refiere la Cláusula Segunda, el Estado y la Secretaría ejercerán las siguientes facultades:

I Determinar los impuestos y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la legislación fiscal federal.

■ Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales.

Las diferencias de impuestos y sus accesorios serán recaudados por las Oficinas Federales de Hacienda, las que informarán mensualmente de los montos respectivos.

**NOVENA.-** La recaudación del Impuesto al Valor Agregado, se efectuará a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, que acreditarán directamente en la cuenta que al efecto se abra a nombre de la Entidad, el importe de los pagos que reciba por los contribuyentes domiciliados en la citada Entidad Mexicana Anónima al presente Convenio, se detallará el procedimiento a seguir y se definirán facultades y obligaciones de quienes intervengan en el mismo.

**DECIMA.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en la Cláusula Decimasegunda de este Convenio, la Secretaría se reserva:

- I Formar querrelas, declaratorias de perjuicio y solicitar el sobrestamiento en procesos penales.
- Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios.
- Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

### SECCION III

#### DE LA PLANEACION Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION DE LOS INGRESOS FEDERALES COORDINADOS

**DECIMAPRIMERA.-** La Secretaría se reserva en forma expresa, las facultades de planeación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados, entendiéndose por:

Planeación, la que preciará la orientación, prioridades y objetivos en materia de los ingresos y actividades coordinadas, establecerá los instrumentos de política y los mecanismos para su ejecución.

Normatividad, las disposiciones que se emitan a través de reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las contribuciones materia de esta Convenio, así como la aplicación del mismo, entre otros, las que valgan el manejo del sistema (o compensación de fondos) y de rendición de cuenta comprobada.

Evaluación, la que determinará o precisará por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a los Estados y sus municipios, en materia de ingresos y actividades coordinados, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de los medios de que se necesarian para cumplir con élas.

La planeación, la programación, la normalidad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para el Estado.

**DECIMASEGUNDA.**- La Secretaría podrá en cualquier tiempo ejercer las atribuciones a que se refiere este Convenio, aun cuando hayan sido conferidas expresamente al Estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último.

#### SECCION IV

##### DEL SISTEMA DE COMPENSACION DE FONDOS Y DE LA RENDICION DE CUENTA COMPROBADA

**DECIMATERCERA.**- El Estado se obliga a enterar al Banco de México o a sus correspondientes a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recepción de fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación, de dicho importe descontará el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, recaudado por el Estado en el mes inmediato anterior.

**DECIMACUARTA.**- El Estado rendirá a la Secretaría, por conducto de la Coordinación de Administración Fiscal o, en su caso, de la Administración Fiscal Federal respectiva, cuenta diaria y mensual de los ingresos percibidos de las Sociedades Nacionales de Crédito a que se refiere la Cláusula Novena de este Convenio y observará, en su caso, la normalidad que al efecto emplea la Secretaría, de acuerdo con la siguiente:

I. La cuenta diaria de lo recibido se referirá al 5o día hábil anterior, con excepción de la relativa a los multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, que se hará en forma mensual.

II. La cuenta mensual comprobada de los ingresos, incluirá los resultados de lo recibido el último día hábil de cada mes, debiendo acompañar a la misma la documentación correspondiente y los siguientes anexos:

1. Para el caso de que sea deudor neto de la Federación, copia del recibo del Banco de México o de sus correspondientes, así como el original de la constancia de participaciones correspondientes.

2. Para el caso de que la Federación sea deudor neto del Estado acumulará a la cuenta correspondiente la documentación que se señaló para la comprobación del ingreso respectivo y copia de la constancia de participaciones correspondientes del mes de que se trate.

**DECIMACUINTA.**- Los municipios deberán rendir al Estado cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial por los multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios, dentro de los 15 días del mes siguiente al en que se efectuó la recaudación. Al Estado corresponderá incluir los resultados de la cobranza en la cuenta comprobada que formará a la Secretaría y enterar a la Federación el 2% de todo lo recaudado por este concepto en la Entidad.

El Estado presentará a la Secretaría cada dos meses, informes y estados comparativos de cobranza pendiente de cobro de los multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y el resumen anual correspondiente.

Respecto de los multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, las autoridades municipales cuando se solicite la dispensa del otorgamiento de la garantía del Interés Fiscal y consideren procedente la solicitud, suspenderán provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución, durante el lapso de 45 días, dentro del cual el Estado determinará y les comunicará la procedencia de la misma.

El Estado se ajustará a los sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos y valores propiedad de la Federación y al cuidado del mismo, así como a los relativos en materia de rendición de la cuenta comprobada formal de los ingresos a que se refiere el presente Convenio. La Federación interviene en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, en los términos de las disposiciones respectivas.

**DECIMASEXTA.** - La Federación entregará al Estado a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de los municipios a cuenta de las participaciones federales que le corresponden en ese mes, de conformidad con los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Adecuación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

**DECIMASEPTIMA.** - La Secretaría y el Estado convienen en compensar mensualmente los créditos y adeudos, que derivan de los capítulos anteriores.

Cuando el Estado sea deudor neta de la Federación, ésta le entregará antes del día 25 de cada mes una constancia de participaciones y el Estado cumplirá las obligaciones a que se refiere la Clausula Decimocuarta, enterando al Banco de México o a sus correspondientes la diferencia entre las cantidades que está obligado a enterar y las participaciones a que tiene derecho.

Cuando la Federación sea deudora neta del Estado, éste le entregará antes del día 25 de cada mes una constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior y aquélla cumplirá con las obligaciones a que se refiere la Clausula Decimocuarta enterando al Estado la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación.

## SECCION V

### DE LA VIGENCIA Y CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO

**DECIMOAGTAVA.** - La Secretaría convendrá con los Estados los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados. El Estado informará periódicamente el cumplimiento de dichas metas.

Los acuerdos respectivos serán suscritos, firmando de las autoridades estatales por el Tesorero o Secretario de Finanzas del Estado y por el funcionario responsable del área que maneje la función o el ingreso coordinado sobre el que versa dicho programa, y por la Secretaría, el C. Subsecretario de Ingresos y el Coordinador General con Entidades Federativas, conjuntamente con el Director General Correspondiente.

Interventos del sistema de compensación de fondos, los citados programas de trabajo o acuerdos también deberán estar suscritos por el C. Tesorero de la Federación.

A falta de programas o cuando el Estado no ejerce alguna de las funciones que asume en este Convenio, la Secretaría prestará su apoyo realizando temporalmente la función de que se trate.

**DECIMONDVENA.** - La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusiva cualquiera de las atribuciones que conforme a este Convenio ejerce el Estado, cuando éste incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría.

Las cláusulas a que se refiere el párrafo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos 30 días después de su notificación, y surtirán efectos un mes después de la publicación en dicho diario y deberán ser publicadas en el "Periódico Oficial" del Estado.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaración de terminación se publicará en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos 30 días después de la fecha de su notificación y surtirá efectos un mes después de efectuarse la publicación mencionada y también deberá ser publicada en el "Periódico Oficial" del Estado. Si la terminación se solicita por el Gobierno del Estado dicha declaración se publicará además en el "Periódico Oficial" del propio Estado.

## T R A N S I T O R I A S

**PRIMERA.-** Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último, fecha en que queda sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Anexo No. 5 al propio Convenio, celebrados con anterioridad ante la Secretaría y el Estado.

**SEGUNDA.-** El Estado continuará hasta el 31 de diciembre de 1989, administrando los renglones a que se refiere la Cláusula Segunda del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Estado y la Federación con fecha 3 de junio de 1988, en los términos del citado Convenio.

**TERCERA.-** Los asuntos que en materia de administración del Impuesto al Valor Agregado, a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio, se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre ese Estado y la Federación con fecha 3 de junio de 1988.

### ANEXO No. 2 AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CON RELACION A LAS FACULTADES DE COMPROBACION QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México —en su sujeción la Secretaría y el Estado respectivamente— firman el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

En relación con el Impuesto al Valor Agregado, el Estado tendrá las siguientes obligaciones en materia de fiscalización:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

II. Tener una presencia fiscal mínima anual de 5% en el universo de contribuyentes de la entidad. La presencia fiscal se calculará dividiendo la cantidad de actos de fiscalización entre el universo de contribuyentes del Estado.

III. Realizar la fiscalización con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría.

En todo caso la programación y los actos de fiscalización se ajustarán a la normatividad expedida por la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal.

IV. El Estado participará en actos de fiscalización siempre con la concurrencia de cuando menos un elemento designado por la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal o por las Administraciones Fiscales Federales. También las Administraciones Fiscales Federales en la conformación de sus grupos de Auditoría, podrán incluir a cuando menos un elemento del Estado en la medida de la disponibilidad de recursos de éste último.

El Estado determinará con la participación de un servidor público de la Secretaría, las diferencias que resulten.

V. Revisar los dictámenes formulados por Contadores Públicos registrados para efectos fiscales, sobre los estados financieros de los contribuyentes.

VI. El incumplimiento de programas de fiscalización será sancionado como sigue:

a) Verificación del padrón de contribuyentes inferior al 70%. Se descontará por incumplimiento el por ciento anterior al doble del costo que la Secretaría tenga que pagar para llegar al 70% de verificación en apoyo a esta actividad del Estado.

b) Retención por abajo del 5%. Se descontará por el incumplimiento de metas establecidas una cantidad igual al doble del costo promedio de cada acto de fiscalización equivalente a seis millones de pesos multiplicada por la cantidad de actuaciones no realizadas, el que se incrementará cada año de acuerdo al aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor.

c) Determinada el importe de la sanción, será descontado de las participaciones que le correspondan a la entidad.

VII El Estado percibirá como incentivo por las actividades de fiscalización conjunta en materia del Impuesto al Valor Agregado, el cien por ciento del monto efectivamente cobrado de los créditos determinados (principal, recargos y multas) por la acción fiscalizadora en dicho impuesto.

Deberán efectuarse reuniones bimestrales entre el Estado, la Coordinación de Administración Fiscal y la Administración Fiscal Federal respectivo, con la participación de la Coordinación General con Entidades Federativas y la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal en calidad de coordinadoras, con el objeto de conocer avances y coordinar acciones. Se hará un seguimiento de las reuniones tras en esta materia se efectúan, informando en las Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales el grado de avance y los resultados obtenidos.

VIII Por lo que respecta a las multas impuestas por autoridades federales a que se refiere la fracción II de la Cláusula Segunda del Convenio, el Estado percibirá el cien por ciento del importe efectivamente cobrado, excepto en el caso de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales en las que la percepción será igual al 95%, de cuya cantidad destinará como incentivo un 90% a sus municipios siempre y cuando sean quienes efectúen la recaudación.

IX Este anexo, se publicará en el "Perifoneo Oficial" del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en éste último.

ANEXO No. 3 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de México, celebraron Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual entró en vigor a partir del mes de enero de 1990.

En la cláusula Novena del Convenio se establece que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado se otorgará a través de Sociedades Nacionales de Crédito, las que acreditarán en la cuenta que señale el Estado, al importe que corresponda al mismo conforme a las disposiciones aplicables.

En dicha cláusula se dispone que mediante Anexo al Convenio se determinará el procedimiento a seguir para la concentración de los fondos y se definirán las facultades y obligaciones de las partes que intervengan en el mismo, por lo que a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio, la Secretaría y el Estado han acordado suscribir el presente Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, rickionada a éste las siguientes:

## CLÁUSULAS:

PRIMERA.- El Impuesto al Valor Agregado se recaudará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las Sociedades Nacionales de Crédito que autorice la misma, cuando el pago se realice en efectivo o mediante cheque. En este último caso el cheque se expedirá a nombre de la Secretaría de Finanzas del Estado.

Cuando parte o la totalidad del pago se haga por medios distintos al efectivo o cheque, el Impuesto se recaudará por conducto de las oficinas a que se refiere la Cláusula Tercera de este Anexo.

La institución recaudadora acreditará directamente en la cuenta que señale el Estado la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, como anticipo a cuenta de participaciones.

El acreditamiento del importe neto de la recaudación, se hará precisamente antes de las doce horas del cuarto día hábil siguiente al de la fecha de percepción del ingreso.

En el mismo plazo la Institución Nacional de Crédito entregará al Estado el recibo bancario o aviso de depósito en cuenta, que compruebe el acreditamiento de fondos.

**SEGUNDA.** - Las Sociedades Nacionales de Crédito enviarán a las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se señalan en la autorización correspondiente, las declaraciones, el comprobante del acreditamiento de fondos y demás documentación que se genere.

**TERCERA.** - La Secretaría podrá autorizar a sus oficinas recaudadoras para que reciban el Impuesto al Valor Agregado. En este caso, dichas oficinas acreditarán al siguiente día hábil de la percepción del ingreso en la cuenta del Estado, los fondos que le correspondan en los términos de la Clausula Primera de este Anexo y enviarán al Estado el comprobante del acreditamiento.

**CUARTA.** - El Estado proporcionará a la Secretaría, en la forma y términos que ésta lo disponga, información con datos de identificación y sobre el estado de sus obligaciones fiscales al 31 de diciembre de 1989, de los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado que a esa fecha administraba el Estado.

La Secretaría, por su parte, proporcionará al Estado información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes, que a partir del 1o de enero de 1990 presenten ante la Federación los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado.

**QUINTA.** - La Secretaría proporcionará mensualmente al Estado el desglose de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado obtenida por la misma en el mes inmediato anterior, por conducto de las Sociedades Nacionales de Crédito autorizadas y de sus oficinas recaudadoras.

**SEXTA.** - El Estado rendirá a la Secretaría cuenta mensual comprobada de los ingresos que reciba en materia del Impuesto al Valor Agregado, así como de las cantidades que por dicha contribución le acredite la Secretaría en su cuenta, observando los lineamientos dispuestos en la Clausula Décimocuarta del Convenio.

**SEPTIMA.** - El presente Anexo queda incorporado al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y forma parte integrante del mismo.

**OCTAVA.** - La Secretaría proporcionará al Estado, a más tardar el 16 de febrero de 1990, a cuenta de participaciones, una cantidad equivalente a la recaudación que obtuvo el Estado, por concepto de Impuesto al Valor Agregado en el mes de febrero de 1989, incrementada con el 21%. A partir del mes de marzo siguiente las Sociedades Nacionales de Crédito autorizadas procederán en los términos de la Clausula Primera de este Anexo.

**NOVENA.** - Este Anexo se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último.

**ANEXO No. 4 AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de México tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual entró en vigor a partir del mes de enero de 1990.

Con motivo de los reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, los contribuyentes que en dicho año efectuaron el pago del impuesto con el carácter de contribuyentes menores, pero que han dejado de serlo como consecuencia de las citadas reformas, deberán contribuir bajo el régimen general de ley, o podrán escoger el régimen opcional a las actividades empresariales previsto en el mencionado ordenamiento.

En los términos de las citadas reformas dichos contribuyentes podrán continuar cumpliendo sus obligaciones fiscales en materia del Impuesto sobre la renta conforme al régimen en que tributaron en el año de calendario inmediato anterior, hasta el 30 de septiembre de 1990. A partir del 1.º de octubre siguiente, deberán contribuir bajo el régimen general de ley o conforme al régimen simplificado, de haber optado por éste.

Asimismo, fue eliminado el régimen de contribuir mediante bases especiales de tributación dictados por la Secretaría, pero quedó establecida que los contribuyentes que en el año de calendario inmediato anterior estuvieron sujetos a dichas bases, podrán continuar cumpliendo con sus obligaciones en la misma forma hasta el 30 de septiembre de 1990. A partir del 1.º de octubre del mismo año deberán contribuir bajo el régimen general de ley o, si así lo prefieren, acogerse al régimen especial a las actividades empresariales.

En materia del Impuesto al Valor Agregado dichos contribuyentes deben tributar bajo el régimen general de ley, a partir del 1.º de enero de 1990.

En tal virtud y con el propósito de facilitar a los citados contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se estima procedente convenir con el Estado para que de enero a septiembre de 1990 recauden y vigilen el cumplimiento de dichas obligaciones.

Por lo anteriormente expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado suscribir el presente Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, adicionando a éste las siguientes

#### C L A U S U L A S :

**PRIMERA.** - El Estado recibirá, por conducta de sus oficinas recaudadoras o a través de las Sociedades Nacionales de Crédito que éste haya autorizado, los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón y al valor agregado, que correspondan pagar por los meses de enero a septiembre de 1990 a los contribuyentes que en 1989 tributaron como menores.

El Estado también recaudará de enero a septiembre de 1990, los impuestos a cargo de las personas físicas que en 1989 contribuyeron bajo el régimen de bases especiales de tributación expedidas por la Secretaría, que fueron administradas por la propia entidad. En esta facultad queda incluido la recaudación del impuesto definitivo del ejercicio de 1989, que resulte a cargo de los contribuyentes en su declaración anual.

La Secretaría, mediante reglas de carácter general que publique en el Diario Oficial de la Federación, dará a conocer a los contribuyentes citados la forma y términos en que deberán cumplir con sus obligaciones fiscales.

**SEGUNDA.** - Además de la recaudación de los impuestos a cargo de los contribuyentes a que se refiere la Cláusula anterior, el Estado, en el periodo enero septiembre de 1990, podrá ejercer las siguientes facultades:

- I Requerir el cumplimiento de las obligaciones omitidas.
- II Determinar provisionalmente las contribuciones conforme a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I del Código Fiscal de la Federación.
- III Aplicar, hasta sus últimas consecuencias, el procedimiento administrativo de ejecución.

Conjuntamente con esta gestión, consulta o solicitud relacionada con la administración de las contribuciones señaladas en este Anexo, que realicen los contribuyentes, serán tramitadas y resueltas, en su caso, por la Secretaría.

**TERCERA.** - El Estado recibirá por conducta de sus oficinas recaudadoras, los avisos al Registro Federal de Contribuyentes previstos por el Reglamento del Código Fiscal de la Federación que en adelante se emitan y que durante el periodo señalado presenten los contribuyentes, debiendo realizar las anotaciones al Padrón de Contribuyentes que procedan.

- I. Cambio de nombre.
- II. Cambio de domicilio fiscal.
- III. Suspensión o renovación de actividades.
- IV. Apertura de sucesión.
- V. Cambio de actividad preponderante.
- VI. Apertura o cierre de establecimientos.
- VII. Cancelación en el registro federal de contribuyentes.

Al concluir el régimen de transición en enero de septiembre de 1990, el Estado proporcionará a la Secretaría, mediante dispositivos magnéticos, información sobre los datos de identificación de los contribuyentes y del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

CUARTA.- El Estado percibirá por los pagos que realicen los contribuyentes, los siguientes incentivos:

- I. 80% de los impuestos sobre la renta y sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón y al valor agregado, incluyendo los recargos, a cargo de los contribuyentes que en 1989 hubieran como menores.
- II. 80% de los impuestos y sus recargos, a cargo de las personas físicas que durante 1989 estuvieran sujetas a bases especiales de liquidación a que se refiere la Cláusula Primera del presente Anexo.
- III. 100% de las multas que imponga, derivadas de las contribuciones señaladas en este Anexo.
- IV. 35% sobre la recaudación en los impuestos de referencia, por las siguientes actividades:
  - a) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, hasta sus últimas consecuencias, de las resoluciones que dicte el Estado para hacer efectivos los créditos fiscales y sus accesorios que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales, en relación con las contribuciones que anteceden.
  - b) Determinar provisionalmente contribuciones en términos del artículo 41, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.
  - c) Notificación de las multas que imponga por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales.
- V. 100% de los gastos de ejecución que cobre el Estado.
- VI. 100% de la indemnización por cheques recibidos por la autoridad fiscal del Estado que sean presentados en tiempo y no sean pagados en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, siempre que la Entidad cubra el monto de los cheques correspondientes a la Secretaría, en caso contrario, será del 50%.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta Cláusula sólo procederá cuando sean efectivamente cobradas los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Estado dos o más de los incentivos a que se refiere esta Cláusula, en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.

QUINTA.- El Estado se obliga a enterar al Banco de México o a sus correspondientes, a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de la recaudación de los fondos federales a que se refiere el presente Anexo, correspondientes al mes inmediato anterior, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación.

De dicho importe se descontarán las cantidades que por incentivos correspondan al Estado.



en términos de este Anexo así como el importe de la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

**SEXTA.** - El Estado rendirá a la Secretaría cuenta mensual comprobada de los ingresos que recaude, observando los lineamientos contenidos en la Cláusula Décimocuarta del Convenio.

**SEPTIMA.** - El presente Anexo queda incorporado al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y forma parte del mismo.

**OCTAVA.** - Este Anexo se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y estará vigente del primero de enero al 30 de septiembre de 1990.

**NOVENA.** - Los asuntos relacionados con las contribuciones a que se refiere el presente Anexo que al 30 de septiembre de 1990 se encuentran en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas en los términos del propio Anexo.

**DÉCIMA.** - El Estado recibirá los impuestos correspondientes al mes de septiembre de 1990, las declaraciones complementarias, así como los pagos estemporáneos y parciales que efectúen los contribuyentes durante el mes de octubre de dicho año.

**ANEXO No. 5 AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México tienen celebrada Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el que entró en vigor a partir de enero de 1990.

Es propósito de la actual política nacional de coordinación fiscal, el fortalecer el sistema impositivo federal estatal y municipal para así alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se establece como meta, estimular la colaboración entre las entidades federativas, para lograr mecanismos que promuevan la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

Los Gobiernos Federal y el del Estado, conscientes de la necesidad de adoptar sistemas equitativos que establezcan la correspondencia entre la prestación del servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales transferidos a este último mediante el Convenio Único de Desarrollo y los medios requeridos para prestarlo, han considerado necesario que el Estado realice las funciones operativas de administración del derecho que pagan los contribuyentes de obra pública y servicios relacionados con la misma, financiados total o parcialmente con recursos federales en los términos de referido Convenio Único de Desarrollo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado formular el presente Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, adicionando a éste la siguiente

#### C L A U S U L A :

**UNICA.** - La Secretaría y el Estado convienen en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración en relación con el derecho establecido en el Artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que pagan los contribuyentes de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el Convenio Único de Desarrollo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; de acuerdo con los siguientes puntos:

1o - El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal aplicable.

2o - La Secretaría se reserva la planeación, normatividad y evaluación de la administración del

derecho de referencia, y el Estado observará lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separada o conjunta con el Estado.

3a.- La Federación transfiere al Estado el 100% del derecho y sus correspondientes recargos, a que se refiere este Anexo, como contraprestación por los servicios de vigilancia, inspección y control mencionados en el primer párrafo de esta Clausula.

4a.- Para la rendición de la cuenta comprobada del citado Ingreso federal, se estará por parte del Estado a lo dispuesto en la Sección IV del mencionado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal. El Estado deberá contabilizar en forma total el Ingreso percibido por el derecho citado y sus accesorios e informará a la Federación sobre la recaudación obtenida.

Para los efectos legales de control a que haya lugar, derivados del Convenio Unico de Desarrollo, el Estado deberá presentar mensualmente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un Informe del monto total de Ingreso percibido por concepto del derecho citado y de la aplicación del mismo.

5a.- Los asuntos, materia del presente Anexo, que a la entrada en vigor del mismo se encuentren en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, serán concluidos por ésta. Los recursos así obtenidos corresponderán a la Federación.

6a.- El Estado o la Federación podrán dar por terminada lo dispuesto en este Anexo, de conformidad con lo establecido en el último párrafo de la Clausula Décimonovena del citado Convenio de Colaboración Administrativa.

7a.- Son aplicables a este Anexo las reglas y definiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

Este Anexo se publicará tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último.