



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES  
(CONAGO), IMPULSO HACIA UNA NUEVA  
COORDINACION FISCAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**ULISES ALEJANDRO LOPEZ TELLEZ**



ASESOR DE TESIS: LIC. MARIA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2004



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 13 de septiembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante, **LÓPEZ TÉLLEZ ULISES ALEJANDRO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO), IMPULSO HACÍA UNA NUEVA COORDINACIÓN FISCAL**".

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

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

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

**“La Conferencia Nacional de Gobernadores, impulso hacia una nueva  
Coordinación Fiscal”.**

## CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO.

A dios por darme la existencia, por la digna vida que he llevado y por toda la fortaleza y prudencia con la que he vivido día a día.

A mis padres, por ser únicos e inmejorables, por su amor recibido, por toda la confianza y apoyo brindado, pero sobre todo, porque crearon a un hombre de bien el cual pude decir que es profundamente grato. Gracias por darme la vida.

A mis hermanos, por haberme compartido gran parte de sus vidas y enseñanzas, y sobre todo, por mostrarme en cada momento que no hay mejor núcleo en la vida que el de la familia.

A mis amigos y compañeros universitarios, de los cuales aprendí y entendí el verdadero sentido del compromiso y el reto personal. Gracias Maurfés.

A mi asesora, Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado, por su gran calidad humana y profesional, y de la cual siempre tendré presente el concepto de mujer incansable, emprendedora y exitosa.

Por supuesto, a mi *Alma Mater*, por darme auspicio y cobijo en la mejor Universidad del País.

A todos ellos, no los defraudare. Gracias Infinitas.

*“Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen de esta tentativa defectuosa y no de gran utilidad, al menos enseñare el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual si no consigo elogio tampoco mereceré censura”.*

*Nicolo Machiavelli.  
Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio (1531).*

## INDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>1. El poder tributario del Estado.</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Poder o soberanía financiera y poder o soberanía tributaria.</b>	<b>8</b>
<b>1.2 El poder tributario. Forma, Manifestación y Carácter.</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Poder tributario federal.</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Poder tributario de las Entidades Federativas.</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Ausencia del poder tributario Municipal.</b>	<b>18</b>
<b>1.6 La doble tributación.</b>	<b>21</b>
<b>1.6.1 La problemática de la doble tributación en México.</b>	<b>24</b>
<b>1.6.2 Hipótesis de la doble tributación.</b>	<b>25</b>
<b>1.6.3 Soluciones para evitar la doble tributación y casos en que se justifica.</b>	<b>25</b>
<b>CAPITULO 2.</b>	
<b>2. Federalismo.</b>	<b>29</b>
<b>2.1 Noción de federalismo.</b>	<b>31</b>
<b>2.2 Federalismo fiscal.</b>	<b>33</b>
<b>2.2.1 Objetivos generales.</b>	<b>34</b>
<b>3. Fundamentos Constitucionales del Federalismo fiscal mexicano.</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento.</b>	<b>36</b>
<b>3.2 Financiamiento por imposición.</b>	<b>37</b>
<b>3.2.1 Restricciones a los Estados.</b>	<b>38</b>
<b>3.2.2 Facultades federales.</b>	<b>39</b>
<b>3.2.3 Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la federación.</b>	<b>40</b>
<b>3.2.4 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</b>	<b>40</b>
<b>4. Federalismo y descentralización.</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Objetivos específicos.</b>	<b>42</b>
<b>5. Descentralización y colaboración administrativa.</b>	<b>44</b>
<b>6. Sistemas hacendarios de las Entidades y Municipios.</b>	<b>45</b>

### **CAPITULO 3.**

<b>3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Antecedentes.</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Objeto.</b>	<b>69</b>
<b>3.3 Características.</b>	<b>70</b>
<b>3.4 Las participaciones.</b>	<b>74</b>
<b>3.5 Fondo general de participaciones.</b>	<b>76</b>
<b>3.6 Las participaciones a favor de las Entidades</b>	<b>80</b>
<b>3.7 Las participaciones a favor de los Municipios.</b>	<b>81</b>
<b>3.8 Fondo de Fomento Municipal.</b>	<b>82</b>
<b>3.9 Participaciones a las Entidades no coordinadas.</b>	<b>83</b>
<b>3.10 Fondos específicos.</b>	<b>85</b>
<b>3.11 Colaboración administrativa.</b>	<b>86</b>

### **CAPITULO 4.**

<b>4. Hacia una nueva Coordinación Fiscal.</b>	<b>91</b>
<b>4.1 La Conferencia Nacional de Gobernadores.</b>	<b>91</b>
<b>4.1.1 Naturaleza.</b>	<b>92</b>
<b>4.1.2 Integración y objetivos.</b>	<b>93</b>
<b>4.1.3 Acuerdos relevantes en materia financiera.</b>	<b>100</b>
<b>4.2 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.</b>	<b>130</b>
<b>4.2.1 Naturaleza jurídica.</b>	<b>130</b>
<b>4.2.2 Atribuciones.</b>	<b>132</b>
<b>4.2.3 Importancia en materia financiera.</b>	<b>136</b>
<b>4.3 Convención Nacional Hacendaria.</b>	<b>137</b>
<b>4.3.1 Convocatoria.</b>	<b>139</b>
<b>4.3.2.1 Bases.</b>	<b>140</b>
<b>4.3.2.2 Propósito.</b>	<b>142</b>
<b>4.3.2.3 Objetivos.</b>	<b>143</b>
<b>4.3.2.4 Principios.</b>	<b>144</b>
<b>4.3.2.5 Temas de la Convención.</b>	<b>146</b>
<b>4.3.2.6 Proceso en los trabajos de la Convención.</b>	<b>147</b>
<b>4.3.2.7 Estructura.</b>	<b>149</b>
<b>4.3.2.8 Resultados de la Convención.</b>	<b>152</b>
<b>4.3.2.9 Implicaciones.</b>	<b>156</b>

<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>159</b>
----------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>162</b>
----------------------	------------

## INTRODUCCIÓN.

La presente investigación se origina como una inquietud necesaria y exigente de un proyecto de reforma hacendaria que nos conduzca a una nueva coordinación fiscal, misma que en la actualidad se encuentra agotada y deteriorada, quedando en absoluta evidencia que hoy más que nunca, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe evolucionar para adecuarse a las necesidades actuales de las Entidades y Municipios, dando lugar a un sistema más cercano al verdadero federalismo fiscal que el país requiere.

Así pues, cabe en esta oportunidad llamar la atención, para señalar que un trabajo intenso y de voluntad política, habrá de poner siempre los intereses de la nación por encima de las diferencias, ya que solo de esta manera podremos encontrar las formulas necesarias y adecuadas para que se distribuyan mejor los recursos, mejor las competencias, mejor las responsabilidades, - y porqué no- mejor los beneficios.

En este entendido, lo que pretendemos con este trabajo es sentenciar que los mexicanos sabemos que una federación fuerte no es aquella que concentra facultades sino la que distribuye beneficios, y que, al quitar el acento en lo que hoy nos separa y ponerlo en coincidencia esencial, nos demostrará que se pueden conciliar lógicas divergentes y equilibrar visiones e intereses diversos.

Para tal efecto, iniciamos en esta investigación, hablando del "Poder Tributario del Estado" en nuestro capítulo I, en el cual se mencionan los aspectos más elementales del poder financiero y del poder tributario, así como la forma, manifestación y carácter de éste último, acto seguido, ocupamos tiempo para comentar ideas del poder tributario federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, finalizando con la problemática de la doble tributación, situaciones en las cuales se presenta y en las cuales se justifica.

En nuestro capítulo II intitulado “el Federalismo” analizamos ámbitos tan importantes como: el federalismo fiscal, los fundamentos constitucionales del federalismo fiscal mexicano, el federalismo y la descentralización, la descentralización y la colaboración administrativa y concluimos con un rubro muy interesante al cual denominamos “sistemas hacendarios de Entidades y Municipios”.

Posteriormente, en el capítulo III que lleva por título “el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, estudiamos sus antecedentes más representativos, objetivos y características. Siguiendo con ese orden de ideas, proseguimos en el análisis de las participaciones, el fondo general de participaciones, las participaciones a favor de las Entidades, D. F., Municipios y Entidades no coordinadas, el fondo de fomento municipal, fondos específicos, y concluimos con la colaboración administrativa.

Finalmente, en nuestro capítulo IV que lleva por nombre “Hacia una nueva Coordinación Fiscal”, estamos prácticamente culminando, puesto que trascendemos al comentar tres rubros vitales, el primero de ellos que constituye el motivo principal de nuestra investigación denominado la Conferencia Nacional de Gobernadores ( CONAGO ), posteriormente hablamos del Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal ( INAFED ) y concluimos con la materialización fundamental del presente proyecto que es la Convención Nacional Hacendaria, que constituye precisamente el momento decisivo para determinar si se cumple con el objetivo de este análisis.

En espera, de que la presente sea de utilidad para considerarla en un futuro próximo, sólo basta en señalar que lo que se pretende es contribuir a la urgente creación comprometida, de una cultura fiscal, en la perspectiva de incorporación de las bases de una Reforma Hacendaria Integral Social, Equitativa y Justa.

Confiamos que con esta propuesta podamos contribuir al debate nacional para configurar un mejor, verdadero y autentico modelo de desarrollo humano para todos los mexicanos, sin olvidar que para ello, será preciso analizar todos los elementos existentes a fin de

rediseñar un nuevo sistema eficaz, que permita a los diversos ordenes de gobierno ofrecerle a sus gobernados, convivencia, justicia, equidad y sobre todo certidumbre jurídica.

## **CAPITULO 1**

### **1. El poder tributario del Estado.**

#### **1.1 Poder o soberanía financiera y poder o soberanía tributaria.**

#### **1.2 El poder tributario. Forma, Manifestación y Carácter.**

#### **1.3 Poder tributario federal.**

#### **1.4 Poder tributario de las Entidades Federativas.**

#### **1.5 Ausencia del poder tributario Municipal.**

#### **1.6 La doble tributación.**

#### **1.6.1 La problemática de la doble tributación en México.**

#### **1.6.2 Hipótesis de la doble tributación.**

#### **1.6.3 Soluciones para evitar la doble tributación y casos en que se justifica.**

## 1. El poder tributario del Estado.

En nuestros días la expresión “poder tributario” significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.<sup>1</sup>

“Ahora bien, este concepto tan genéricamente consignado ha dado lugar a interpretaciones tan divergentes, que comienzan con la terminología. Hay quienes hablan de *supremacía tributaria* (Berliri), de *potestad impositiva* (Micheli), de *potestad tributaria* (Cocivera, Alessi-Stammati), *poder fiscal* (Bielsa), *poder de imposición* (Ingrosso, Blumenstein), *poder tributario* concebido como “el poder general del estado aplicado a determinado sector de la actividad estatal, la *imposición*” (Hensel), pero son variantes de la idea expuesta”.<sup>2</sup>

Invariablemente las formas son el fondo, y es que aunque diversas sean las maneras en como se le quiera denominar al poder tributario siempre llegaremos – o al menos eso se pretende – a la idea de que estamos en presencia de una facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones.

Así pues la potestad tributaria a la cual nos hemos referido, es susceptible de caracterización, ya que si la consideramos en un plano de lo abstracto significa, por un lado, supremacía, y por otro, sujeción. Es decir: la existencia de un ente que se coloca en un plano superior y preeminente, y frente a él, a una masa indiscriminada de individuos en un plano inferior.

Siguiendo con este orden de ideas, tenemos que dejar en claro que la potestad tributaria es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias

---

<sup>1</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos. *Derecho Financiero*. Vol. I. . Sexta Edición. Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1997. p. 325.

<sup>2</sup> Idem.

de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención.<sup>3</sup>

Sin embargo, existen quienes consideran que ella no es todavía un derecho de crédito contra un deudor determinado ni un derecho a exigir prestaciones formales, sino por el contrario, no existen deberes concretos correlativos a la potestad tributaria, abstractamente considerada, sino un status de sujeción por parte de quienes están bajo su ámbito espacial.

De lo anterior resulta, que es necesario tener presente, que cuando el Estado se convierte en el titular de un derecho subjetivo tributario, frente a él tendrá a obligados a dar, hacer, permitir o no hacer. Mientras ello no suceda y la potestad tributaria se mantenga en el plano abstracto como mera facultad, el Estado encontrará a su frente a la comunidad en su conjunto, es decir, a un conglomerado de sujetos indeterminados.<sup>4</sup>

De igual manera, otro carácter que podemos señalar es el de la forma originaria o delegada del poder tributario del Estado.

Es originario cuando nace originariamente de la Constitución, y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación, Distrito Federal y de los Estados en la República Mexicana, en donde éstas entidades tienen poder tributario originario.

Así pues, el poder tributario es delegado, cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder originario.<sup>5</sup> Ejemplo de este último se ilustra cuando la Federación, titular del poder tributario exclusivo, lo ha transmitido en parte a las Entidades Federativas, autorizándolas para establecer

---

<sup>3</sup> B. VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas de Derecho Financiero y Tributario. Quinta Edición. Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina. 1994. p. 186.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 187.

<sup>5</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Decimosexta Edición. Editorial Porrúa, México, D. F., 1990. p. 209.

determinados tributos ya que carecen de poder tributario originario por estar éste reservado a la Federación.

De todo lo anteriormente señalado podemos precisar, que en efecto, estamos en presencia de una facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria espacial.

No obstante tal potestad no es omnímoda, sino que se halla limitada en los modernos Estados de derecho. En su origen, el tributo significó violencia del Estado frente al particular y aún siguió teniendo ese carácter cuando su aprobación quedó confiada a los “consejos del reino”, “representaciones corporativas”, e incluso “asambleas populares”. Posteriormente el cambio fundamental se produce cuando los Estados modernos deciden garantizar los derechos de las personas resolviendo que la potestad tributaria sólo pueda ejercerse mediante la ley.

La potestad tributaria –entonces- se transforma. La facultad estatal de crear unilateralmente tributos se convierte en la facultad de dictar normas jurídicas objetivas que crean tributos y posibilitan su cobro a los obligados.<sup>6</sup>

“Tenemos entonces la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran: la potestad tributaria debe ser íntegramente ejercida por medio de normas legales (principio de legalidad de reserva). Claro está que tal principio es sólo una garantía formal de competencia en cuanto al órgano productor de la norma, pero no constituye, en sí mismo, garantía de justicia y razonabilidad de la imposición [...] Por eso, las constituciones incorporan también el principio de capacidad contributiva que constituye el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria (así como el principio de legalidad o reserva es el límite formal respecto al sistema de producción de esa norma)”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> B. VILLEGAS, Héctor. Op.cit. p. 187.

<sup>7</sup> Idem.

Luego entonces, ambos principios de legalidad de reserva y de capacidad contributiva constituyen el estatuto básico del contribuyente que la Constitución ampara.

Es necesario advertir, por otra parte, que las cláusulas constitucionales no sólo limitan directamente la potestad tributaria, es decir, mediante preceptos específicamente referidos a tributos, sino que también lo hacen en forma indirecta y en cuanto garantizan otros derechos como por ejemplo, el de propiedad, el de ejercer comercios o industrias lícitas, el de transitar libremente por el territorio del país, etc.

### **1.1 Poder o soberanía financiera y poder o soberanía tributaria.**

El autor Sainz de Bujanda y otros autores españoles llaman “poder o soberanía financiera” a la expresión de soberanía política, concebida como atributo del Estado, por virtud de la cual puede allegarse ingresos y también puede realizar egresos o gastos, es decir, se refiere al conjunto de la actividad financiera; ingresos y gastos.<sup>8</sup>

Para ellos, potestad financiera es algo atribuido a la Administración por el ordenamiento jurídico que la coloca en una situación de prerrogativa respecto de los particulares. Así entonces, el poder financiero es teóricamente ilimitado (obviamente más amplio que el poder tributario) y anterior a la ley, mientras que las potestades vienen limitadas y circunscritas precisamente por la ley, que es la que las concede a la administración.

Dicho en otras palabras, el poder o soberanía financiera es expresión de la soberanía política, concebida como atributo del Estado y que tiene dos facetas: la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos.

---

<sup>8</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op.cit. p.209.

Por ello, se afirma que en tanto el poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado: ingresos y egresos, el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.

De ahí se ilustra la amplitud de la soberanía financiera del Estado sobre el poder tributario del mismo.

Por último, es menester señalar, que el autor Flores Zavala da el nombre de soberanía tributaria plena al poder que ejercen la Federación y los Estados y el nombre de soberanía tributaria subordinada a la facultad de recaudación de tributos que realizan los Municipios.

Creemos que no puede hablarse de soberanía en éste último caso.<sup>9</sup>

### **1.2 El poder tributario. Forma, Manifestación y Carácter.**

Hasta el momento hemos dicho que recibe el nombre de poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

El poder tributario tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.

“El Estado debe de expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo. El Estado debe impartir la justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza. El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 210.

mismos, no podrían realizar ni prestar. El Estado, por último y a modo de resumen, es el gestor del bien común temporal".<sup>10</sup>

Así pues, en todos los Estados, y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercido su poder tributario, es decir, ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, de contribuciones, de impuestos, etc.

El poder tributario no es ejercido por el Estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de créditos fiscales. En ese momento, el Estado actúa de forma análoga a la que observa cualquier acreedor particular, y el ejercicio de su actividad de recaudación se encuentra sometido a las leyes aplicables de manera tal que cualquier separación de su conducta respecto a aquellas que han sido establecidas por la ley producirá como consecuencia que el particular pueda atacar o impugnar la actuación del Estado.

Por el contrario, el momento en que se presenta el ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado, actuando soberanamente, y de manera general, determina cuáles son esos hechos o situaciones que, al producirse en la realidad harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de sus contribuciones.<sup>11</sup>

En los Estados modernos que rigen su vida por sus Constituciones, y conforme al sistema de división de poderes, el poder tributario es atribuido exclusivamente al poder legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones.

---

<sup>10</sup> Ibidem. p. 208.

<sup>11</sup> Idem.

En el caso concreto de nuestro país, el poder fiscal se ejerce por el poder legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

En cambio corresponde al poder Ejecutivo, en su carácter de Administración fiscal, el determinar o el comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.<sup>12</sup>

Ahora bien, para completar la consideración de los aspectos generales relacionados con el poder tributario, el autor Giuliani Fonrouge sugiere que entre sus principales caracteres se encuentran los siguientes: *abstracto, permanente, irrenunciable e indelegable*. En un primer momento podemos señalar que el poder tributario es “abstracto”, ya que no requiere de un ejercicio precedente al cumplimiento de la obligación. Sin embargo, es importante subrayar que algunos autores consideran que puede hablarse de un poder tributario abstracto y de otro concreto, siendo éste último complementario del primero. En otras palabras, para que exista un verdadero poder tributario es menester que el mandato del Estado se materialice en un sujeto, y que se haga efectivo mediante una actividad de la administración.<sup>13</sup>

Se afirma que es “permanente”, porque el poder tributario es connatural al Estado y deriva de la soberanía, de manera que solo puede extinguirse con el Estado mismo; en tanto subsista, indefectiblemente habrá poder de gravar.<sup>14</sup>

Es “irrenunciable” porque el Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir. Por último, con lo que respecta a la “indelegabilidad” del poder tributario, este carácter se encuentra

---

<sup>12</sup> Ibidem. p.209

<sup>13</sup> GIULIANI FONROUGE. Op. Cit. p.329.

<sup>14</sup> Ibidem. p.330.

íntimamente ligado con el de la irrenunciabilidad, ya que renunciar importaría desprenderse de un derecho en forma absoluta y total; por su parte, delegar importaría transferirlo a un tercero de manera transitoria.<sup>15</sup>

### **1.3 Poder tributario federal.**

En la actualidad el artículo 73, fracción VII de la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión el poder para *establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal*.

Como es evidente, al hablar de poder tributario federal automáticamente surge la necesidad de atender otro aspecto no menos importante, el relativo a los poderes concurrentes ilimitados. Y es que precisamente tal disposición nos hace recordar a la contenida en la sección VII del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América. “El congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos, derechos e impuestos especiales...pero todos los impuestos especiales serán uniformes en los Estados Unidos”.

Así pues tenemos que tanto la Constitución Mexicana como la Americana han sido interpretadas en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países poderes de tributación ilimitados. Sin embargo, mientras que en los Estados Unidos no ha habido disputa al respecto, en México ha sucedido lo contrario.

Así por ejemplo, en relación al sistema de distribución de poderes tributarios, a partir de 1944 la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió jurisprudencia en relación con dicho problema y estableció: “La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y lo Estados, en la mayoría de las fuentes

---

<sup>15</sup> Idem.

de ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, Fracciones IV, V, VI y VII, y 118)".<sup>16</sup> Tal jurisprudencia ha sido reafirmada en diversas ocasiones.

Por tanto, puede afirmarse que el Poder Tributario Federal no tiene ninguna limitación Constitucional en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlo.

Sin embargo, la Corte ha decidido en los últimos años varios casos de impuestos en que contribuyentes, demandando la protección de la Corte, han pretendido hacer extensiva una interpretación de la fracción XXIX del artículo 73, la cual confiere poderes tributarios exclusivos al Congreso Federal.

Por consiguiente, debemos tener presente que la fracción VII concede poder tributario ilimitado al Congreso para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y que la fracción XXIX del mismo artículo 73 reserva ciertas fuentes a la Federación.<sup>17</sup>

Por otro lado, no hay que olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existen facultades o poderes tributarios concurrentes de la Federación y de los Estados.

Además, el artículo 73, fracción XXIX, reformada en 1943 y en 1949, confiere en forma positiva a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias, v,gr: 1.- Materia de comercio exterior (importaciones y exportaciones), 2.-Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 ( minería y petróleo, en términos generales), 3.- Instituciones de crédito y compañías de seguros, 4.-Servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal, 5.- Impuestos

---

<sup>16</sup> Tesis Jurisprudencial núm. 11, apéndice al SJF, año 1965, Parte 1, Pleno, p.42.

<sup>17</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco. Op.cit. p.223.

especiales que son establecidos exclusivamente por el poder tributario federal, y 6.- Núcleos de población ejidal o comunal.

De igual manera, tiene poder fiscal exclusivo la Federación sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Federal, en las fracciones II y VII del artículo 117, prohíbe a los Estados, que pueden resumirse en el uso de las emisiones de moneda como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabatorios, dicho en otros términos, se trata de poderes exclusivos por razón de prohibición a los Estados.

Siguiendo con este orden de ideas, la fracción X del Artículo 73 Constitucional no otorga facultades de legislación tributaria, es decir, no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión.

El autor Flores Zavala ha sostenido que de la fracción X del artículo 73 se derivan poderes tributarios exclusivos a la Federación, porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional.<sup>18</sup>

#### **1.4 Poder tributario de las Entidades Federativas.**

En principio, los Estados en la República Mexicana -una República Federal-, concurren con la Federación en un poder tributario general. Tan es así, que éste ha sido el principio tradicional a través de todas las constituciones federales y ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem. p.229

<sup>19</sup> Ibidem. p.230.

Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "...todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Una disposición similar se contiene en la Constitución de los Estados Unidos de América: "...Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo."<sup>20</sup>

Sin embargo, algunos consideran que el artículo 124 de nuestra Constitución no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

Así tenemos, que en materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Esto, sin lugar a dudas, refleja una doctrina no discutida que la constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas para la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados.

Por tanto, el artículo 124 –que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación–, no es utilizable para ésta. Igualmente, pareciera ser que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que...*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.* Luego entonces, es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido

---

<sup>20</sup> Idem.

universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía.<sup>21</sup>

Además, el artículo 117, de las fracciones III a la VIII, señala que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias.

Otro fundamento Constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el artículo 31 fracción IV, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino de las Entidades Federativas y Municipios en que residan.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que están sometidos a un régimen especial federal se haga necesaria la exención correspondiente en un precepto concreto de cada ley local.”<sup>22</sup>

Por otro lado, la Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva. Sin embargo, el destacado fiscalista mexicano, Flores Zavala, opina lo contrario. Dice que:

“Tampoco puede la Federación facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución y ésta sólo la concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118, que dice que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer

---

<sup>21</sup> *Ibidem.* p.231.

<sup>22</sup> SCJF, VII Época, Vol. 66, I parte, p.59. AR 2801/72, Auto transportes del sur de Jalisco, S. A. d e C. V., 15-II-73.

derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribución o derechos sobre importaciones y exportaciones, lo que significa, como hemos dicho antes, que los Estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del Gobierno Federal; pero fuera de estos casos en ningún otro puede, la Federación, dar autorización para el cobro de determinados impuestos que, constitucionalmente están prohibidos a los Estados”.<sup>23</sup>

Al respecto, podemos decir –o al menos eso se pudiera creer- que no encontramos prohibición en la Constitución y en realidad el Congreso de la Unión ha delegado facultades limitadas a los Estados en materias exclusivas del poder fiscal federal.

“Es indudable que en los términos de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre las materias a que tal precepto se refiere y que si el legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado dicho poder en forma limitada”.<sup>24</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido sosteniendo que las facultades a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, son exclusivas del Congreso de la Unión; que tales facultades no se han reservado a los Estados; que el derecho a participar en el gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecer; que la ley secundaria no puede otorgar facultades a los Estados para gravar esas materias sin contrariar el texto de la Constitución.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op.cit. p.234.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> AR 7023/59, Mobiloil de México, S. A., fallado 19-III-68; AR 6236/58, Gas Monclova, S. A., 2-VI-65; AR 1463/62, Mobiloil de México, S.A., 17-VI-69; AR 1025/68, Gas del Pacifico y Dies Gas, S. A., 1973.

### 1.5 Ausencia del poder tributario Municipal.

Es cosa sabida, que el Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio, en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto Constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado en sus deficiencias, por el que se estableció que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados.<sup>26</sup>

Así mismo, la experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio libre y fuerte si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

De ahí, que pueda decirse que a la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. No obstante, ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca, ya que entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación deben existir vínculos de solidaridad.

Además, las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios ámbitos. Aunado a ello, debe existir el apoyo y la cooperación de los entendidos niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

Por otra parte, a raíz de la iniciativa de reformas (1983) impulsada por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se expresó que era necesario hacer una definición de competencias entre Federación, Estados y

---

<sup>26</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op.cit. p.240.

Municipios, y así mismo, hizo énfasis en que la debilidad del Municipio mexicano no es fortuita; se debe a su insuficiencia financiera, a su deficiencia organizacional y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tablas del desarrollo nacional.

De tal suerte, que la reforma a dicho precepto Constitucional mantiene la tesis de que el Municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que llegan a establecer a su favor.<sup>27</sup> De esta manera, es como el texto de reforma atribuye un campo propio de la esfera de la acción municipal.

En este entendido, es como la reforma del artículo 115 constitucional –aunque incompleta- es un paso de verdadero avance para hacer del Municipio la verdadera comunidad básica de la organización política y administrativa del país, pero ello significa que hay que dar otros pasos más adelante.

Por otra parte, resulta importante hacer notar que tratándose de contribuciones municipales, el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente a favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).

Al respecto, el distinguido fiscalista De la Garza señala: “...que existen impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estadual concederlos o retirarlos como

---

<sup>27</sup> Ibidem. p.241.

fuentes de recursos municipales...”<sup>28</sup>, v.gr: impuesto de espectáculos y diversiones públicas, impuesto sobre sacrificio de ganado, impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas etc.

Por lo que refiere a derechos municipales, la fracción IV del artículo 115 Constitucional, atribuye a los Municipios los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Es decir, los llamados derechos o tasas por la prestación de servicios públicos a su cargo. Así tenemos, que el poder tributario lo tiene el Congreso del Estado y el Municipio la competencia o facultad de recaudación.

Cabe señalar, que en el caso de que el Estado se encuentre coordinado con la Federación en materia de derechos, los Municipios pueden gozar del rendimiento de derechos que sean de los permitidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe anunciar, que tratándose de participaciones en impuestos de la Federación, como de participaciones en impuestos de los Estados, la situación para los Municipios es más delicada. Así resulta, que tratándose de los primeros, la política del Gobierno Federal ha sido la de reconocer que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de impuestos federales y creemos que esa política va a ser continuada con un vigor más acentuado.

Respecto de los segundos, diremos que siempre va a existir la necesidad de que se establezca constitucionalmente la participación de los Municipios en las recaudaciones de los Estados –sobre todo en aquellos impuestos que generan un mayor rendimiento- a través de un porcentaje mínimo en esas recaudaciones, así como también, que el reparto entre los Municipios se haga en proporción a la población de cada municipalidad.

---

<sup>28</sup> Ibidem. p.242.

### 1.6 La doble tributación.

También llamada “doble imposición” o “conurrencia impositiva”, implica la coexistencia de entidades dotadas de poder tributario, actuando en el plano nacional así como en el internacional.

Sin embargo, tenemos, que la doble tributación es la causante del origen de conflictos de atribuciones y deriva en superposición de gravámenes.

Así por ejemplo, desde la Primera Guerra Mundial las dificultades han sido cada vez más frecuentes, y si ellas resultan más ostensibles en el concierto de las naciones, no le van en zaga los problemas suscitados, en el interior de cada país, principalmente en los de régimen federal, por el ejercicio simultaneo de facultades impositivas sobre las mismas personas o los mismos bienes.<sup>29</sup>

Es indudable, que por aplicación del principio de razonabilidad debería restringirse automáticamente el ámbito de ejercicio de los poderes tributarios de cada entidad, para hacer posible el desenvolvimiento armónico de todas, pero los intereses en juego, muchas veces antagónicos, y la aplicación de conceptos jurídicos divergentes han impedido ese resultado.

El problema tiene, sin lugar a dudas, raíces económicas y políticas y se complica por la inexistencia de un criterio único de atribución del poder tributario; es así como resulta generalizado el fenómeno de la doble o múltiple tributación.<sup>30</sup>

Ciertos autores consideran que, desde el punto de vista jurídico, sólo puede hablarse de doble imposición en el ámbito internacional, ya que en el ámbito nacional

---

<sup>29</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Opcit.* p. 376.

<sup>30</sup> *Idem.*

únicamente existe imposición múltiple o sobreimposición<sup>31</sup>, pero esta distinción nos parece un mero juego de palabras carente de fundamento racional y, desde luego inconciliable con la práctica de un federalismo efectivo.<sup>32</sup>

“Los autores europeos están habituados a reconocer poder tributario exclusivamente al gobierno nacional, colocando en un plano inferior o de subordinación jurídica a las restantes entidades del Estado: por esto hablan frecuentemente de *entes mayores* y *entes menores*, asignando a estos últimos facultades delegadas o competencia tributaria, y no poder tributario. No ocurre lo propio entre nosotros, pues la concurrencia que se produzca por el ejercicio simultáneo del poder de gravar, asume la misma categoría jurídica en el interior del país (entre la Nación, las provincias y los Municipios) y en el orden internacional (entre los diversos Estados soberanos). En consecuencia se puede hablar de doble imposición interna o intranacional y de doble imposición externa o internacional”.<sup>33</sup>

Como se ha visto hasta este momento, se han mencionado aspectos muy generales sobre la problemática de la doble tributación, que como se sabe, puede presentarse tanto en el plano nacional e internacional. Sin embargo, lo que a nosotros más interesa en este proyecto, es exponer los principales lineamientos de la concurrencia impositiva en el ámbito nacional, pero antes de proceder, es primordial señalar una cuestión: ¿Qué es la doble tributación?

En términos generales puede decirse con el destacado fiscalista Seligman, que en su sentido más simple, la doble imposición consiste en *gravar dos veces la misma persona o la misma cosa*<sup>34</sup>, pero este concepto tan amplio abarca tanto la doble tributación por la misma autoridad que, en expresión de aquél, reviste carácter

<sup>31</sup> Para el autor Giuliani Fonrouge, Ingrossso son de esos autores que aplican la expresión “imposición múltiple” tanto a la imposición de un bien por diversos organismos del Estado, como al supuesto de su afectación por distintos impuestos. En cambio, él coincide con los autores norteamericanos (Seligman, Groves, Shultz y Harris), los mexicanos (Flores Zavala) y los suizos (Blumenstein), que se refieren a la doble imposición que se produce en el ámbito nacional.

<sup>32</sup> Ibidem. p. 378.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> SELIGMAN, *essais sur l'impôt* (trad. Franc., Girard y Briere, Paris, 1914, t. I, p.156).

esencialmente geográfico, como la doble afectación por autoridades diferentes actuando en forma concurrente. Y como el primer aspecto no interesa en este caso, por corresponder a la técnica o a la política financiera, es conveniente procurar la restricción del concepto a fin de asegurarle mayor precisión jurídica.<sup>35</sup>

En esta búsqueda aclaratoria, el autor Griziotti estima que la existencia o inexistencia de doble tributación depende de la *unidad de causa de imposición*, pero lo que parece lógico en su sistema nos resulta inaceptable por dos razones; en primer lugar, por que nos afiliaría a la doctrina causalista de la obligación tributaria, y luego por que la *causa* según ese autor, radica en la capacidad contributiva (causa inmediata) y en los beneficios recibidos del Estado (causa mediata), conceptos metajurídicos y de vaguedad extrema.<sup>36</sup> Por razonamiento de índole similar, tampoco aceptamos la definición de Trotabas, para quien hay doble imposición cuando una misma facultad contributiva da lugar a la percepción de dos – o varios- impuestos, puesto que se sabe que la capacidad económica no constituye una condición de lícito ejercicio del poder tributario.<sup>37</sup>

Preferible nos parece el concepto aceptado por la doctrina alemana y por el Tribunal Federal Suizo, que requiere la unidad de sujeto pasivo, de objeto, de tiempo, y de impuesto, y que concreta acertadamente el distinguido maestro Udina al referirse “...al idéntico presupuesto de hecho (que) da lugar a obligaciones tributarias en varios Estados, por el mismo o análogo título y por el mismo periodo o evento.”<sup>38</sup>

Resumiendo tales ideas, puede decirse que “...*existe doble (o múltiple) imposición, cuando las mismas personas o bienes son gravados dos (o más) veces por análogo*

---

<sup>35</sup>Ibidem. p.376

<sup>36</sup>Ibidem. p.377.

<sup>37</sup>Idem.

<sup>38</sup>Ibidem. p.378.

*concepto, en el mismo período de tiempo, por parte de dos (o más) sujetos con poder tributario".*<sup>39</sup>

### **1.6.1 La problemática de la doble tributación en México.**

El problema de la doble o múltiple imposición adquiere singular gravedad en los Estados de organización federal, por los conflictos que origina el ejercicio del poder tributario por parte de la Nación, las provincias ( o Estados o cantones) y los organismos locales ( municipalidades, etc), si bien no asume en todos análoga intensidad.<sup>40</sup>

En el caso de nuestro país, la doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas.<sup>41</sup>

Por otro lado, un rasgo que nos puede ayudar a comprender por qué en México suelen producirse conflictos entre la Federación (gobierno Federal) y los Estados, es en principio, porque ambos poseen facultades concurrentes amplias, ya que la Constitución de 1917 con las Reformas de 1940 se limita a establecer ciertas prohibiciones, pero no hace una división taxativa del poder tributario. Así nos encontramos con que según las disposiciones de la Constitución mexicana y su interpretación doctrinal, así como de manifestaciones de la Corte, el gobierno Federal tiene: a) facultades concurrentes con los Estados sin limitación alguna; b) poderes exclusivos otorgados en forma positiva respecto de determinadas materias por la fracción XXIX del artículo 73; y c) facultades exclusivas por razón de prohibición a los Estados.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Ibidem. p.379.

<sup>41</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Cuadragésimo novena Edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1998. p. 331.

<sup>42</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Op.cit. p.381.

### 1.6.2 Hipótesis de la doble tributación.

Constitucionalmente hablando el conflicto de la doble imposición o doble tributación en nuestro país se puede presentar básicamente, bajo el siguiente aspecto:

- Cuando una misma entidad impositiva (Federación, Estado o Municipio) establece gravámenes sobre una misma fuente de impuesto.

En este orden de ideas, debemos señalar que a rango constitucional si es permisible que los tres niveles de gobierno establezcan gravámenes sobre una misma fuente (objeto, persona, cosa). Luego entonces, lo que no se concibe es que cualquier nivel de gobierno establezca, dos o incluso tres gravámenes sobre una misma fuente.

Como es evidente, los anteriores mencionados no constituyen los únicos supuestos en donde puede apreciarse la concurrencia impositiva, sin embargo, se significan como los más comunes en nuestro país.

### 1.6.3 Soluciones para evitar la doble tributación y casos en los que se justifica.

Diversos sistemas se han propuesto para evitar la doble imposición – o al menos eso se ha sugerido por los escritores americanos Shultz, Harris y Groves-, pudiendo mencionarse los siguientes: a) separación de las fuentes de recursos; b) impuestos en coparticipación (*shared taxes*); c) suplementos o adicionales impositivos; d) subsidios o subvenciones compensatorios; e) concesión de “créditos” por impuestos pagados en otra jurisdicción; f) deducción de tributos pagados.<sup>43</sup>

En el caso de México, para procurar soluciones prácticas a los problemas derivados del principio de “libertad impositiva”, se reunieron tres Convenciones Nacionales

---

<sup>43</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Op.cit. p.379.

Fiscales en 1925, 1933 y 1947 para delimitar los poderes tributarios, pero sin llegar a conclusiones efectivas. Así mismo, fue creada una Comisión Nacional de Arbitrios con representación nimia del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los contribuyentes, pero de igual forma no se lograron avances apreciables.

Finalmente, el problema vino a derivar en la creación de una ley de Coordinación Fiscal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1978), con la que se pretendió solucionar la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales. Así es como se establece que los Estados que así lo desearan, deberían adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que les correspondieran, renunciando a gravar ciertas materias. No obstante, el problema hoy día sigue latente.

Por otro lado, aunque sabemos que la regla general es que debe evitarse la doble imposición porque es contraria al principio de justicia, pues la fuente doblemente gravada se encontrará en situación de desigualdad frente a otras gravadas con un solo impuesto, y porque constituye un obstáculo para el desarrollo económico de un país, hay ocasiones en que la doble imposición es querida por el legislador, por diversas razones que pueden ser las siguientes<sup>44</sup>:

- “Lograr determinado fin social, por ejemplo, para combatir el ausentismo, es decir, la salida de capitales producidos en el país para ser gastados en el extranjero (...);
- Hay otros casos en los que el doble impuesto, recayendo sobre las mismas personas, tiene por objeto graduar la imposición o hacerla más fuerte a través de gravámenes que se complementan en vez de aumentar los cuotas del primeramente establecido;
- Puede también tener por objeto dar a un impuesto semipersonal el carácter de personal, y

---

<sup>44</sup> FLORES ZAVALA Ernesto. Op.cit. 333.

- También puede perseguir lograr una mayor equidad en la imposición teniendo en cuenta la diversa capacidad productiva de los individuos y de las sociedades industriales y comerciales”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Idem.

## **CAPITULO 2.**

### **2. Federalismo.**

#### **2.1 Noción de federalismo.**

#### **2.2 Federalismo fiscal.**

##### **2.2.1 Objetivos generales.**

### **3. Fundamentos Constitucionales del Federalismo fiscal mexicano.**

#### **3.1 Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento.**

#### **3.2 Financiamiento por imposición.**

##### **3.2.1 Restricciones a los Estados.**

##### **3.2.2 Facultades federales.**

#### **3.2.3 Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la federación.**

#### **3.2.4 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

### **4. Federalismo y descentralización.**

#### **4.1 Objetivos específicos.**

### **5. Descentralización y colaboración administrativa.**

### **6. Sistemas hacendarios de las entidades y municipios.**

## 2. El Federalismo.

La definición del federalismo, tanto como la de la democracia, han sido tareas complejas que por largo tiempo han ocupado a la ciencia política ya otras disciplinas que analizan los temas del poder político y de su organización en Estados. No existe una respuesta única para ambos conceptos y, como puede suponerse, tampoco existe una salida única para explicar su relación, así como su conexión con los gobiernos locales. La diversidad de disciplinas que han estudiado estos conceptos explica, en primera instancia, la variedad en los énfasis o los contenidos destacados: desde lo cultural hasta lo financiero; desde lo político hasta lo institucional y administrativo.

A tales perspectivas deben sumarse los marcos teóricos desde los cuales se analiza cada una de éstas, lo cual multiplica la diversidad de contenidos para el federalismo, para la democracia y para los gobiernos locales. Si además incorporamos al cuadro el ritmo de la historia y los cambios prácticos que va introduciendo a las formas concretas de los conceptos, el espectro de posibilidades se extiende de manera mucho más amplia. No sorprende, de esta manera, que se hayan contabilizado decenas de definiciones del federalismo y, sin duda, lo mismo ocurre con las concepciones sobre los gobiernos locales y sobre la democracia.

Como intentaremos mostrar, el federalismo se acerca más a los gobiernos locales en la medida en que ha impulsado la democracia; y menos -sin dejar de ser importante como un derivado inmediato de su propia estructura. La comparación no pone en duda que existe una conexión estrecha del federalismo con los gobiernos locales, necesaria e inevitable; pero a nuestro juicio es más relevante la relación entre la democracia y los gobiernos locales. Por eso, es posible encontrar tanto en los países con Estado unitario como en los democráticos gobiernos locales fuertes, descentralizados y con sólidos vínculos de representación y de pertenencia cultural en los ciudadanos. Asumiendo este hecho, el federalismo queda así concebido como un catalizador del principio universal que relaciona a los ciudadanos con los

gobiernos locales, en la medida en que implica a la democracia ya sus valores políticos, los cuales, a su vez, sí pueden argumentarse como una consecuencia directa de su propia dinámica. Dicho en otros términos, la esencia democrática del federalismo es la que impulsa su principal encuentro con los gobiernos locales.<sup>46</sup>

Ahora bien, si las relaciones entre los conceptos fueran "puras", sin mayor interferencia que ellas mismas, podríamos tener una secuencia en espiral entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, influyéndose recíproca y positivamente; claro está, en el mundo concreto es nula esa posibilidad de relaciones puras, que solamente podemos establecer en el marco de los conceptos.<sup>47</sup>

"En el terreno de la práctica social no existen los caminos únicos ni los destinos predeterminados. Las relaciones entre los conceptos que a lo largo del documento se irán estableciendo pertenecen al mundo de la teoría y solamente pueden tener el rango de *tendencias* para los procesos sociales. Los países federales no son el federalismo, de la misma manera que la democracia no es idéntica a los sistemas políticos, ni los gobiernos locales equivalen directamente al autogobierno ciudadano".<sup>48</sup>

"El mundo de lo real es siempre más complejo; los conceptos solamente tiene la capacidad para establecer una o algunas conexiones entre sí, por lo que el cuadro de lo real queda inevitablemente incompleto. No obstante su limitación, las líneas abiertas por los conceptos tienen la virtud (o aspiración) de configurar el entorno esencial del objeto, y constituyen su boceto o estructura principal."<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. Federalismo Gobiernos Locales y Democracia. Cuadernos de divulgación de cultura democrática. Núm. 17. Editorial. Instituto Federal Electoral.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Idem.

Aquí, por lo pronto, se ofrecen herramientas sencillas con el propósito de comenzar a armar la relación entre el federalismo, la democracia y los gobiernos locales, en el plano de los conceptos.

## 2.1 Noción de federalismo.

Considerando las múltiples perspectivas desde las cuales el estudio del federalismo puede ser abordado no se pretende dar una definición que las condense todas, en vez de ello –atendiendo a que en la realidad los elementos económicos, sociales, jurídicos y políticos se entrelazan en inagotables combinaciones- se exponen distintas nociones de federalismo desde el punto de vista de las diferentes áreas de examen a que esos factores dan lugar.<sup>50</sup>

Así entonces, el federalismo como *idea política*, es el arquetipo de estructura de poder regido por principios que subrayan la necesidad de la dispersión del mando para garantizar las libertades locales, y que establece para efectos del ejercicio de la autoridad la supremacía de la negociación y de la coordinación entre los distintos núcleos de poder.<sup>51</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista del *científico político* lo que importa es la división y el uso del poder. Conforme a esto el federalismo se define como la forma de gobierno en la cual el poder se comparte de tal modo, que los regímenes tanto el nacional como los regionales son, en lo que atañe a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes.<sup>52</sup>

Por otro lado, jurídicamente un país es federal o unitario, por ello el federalismo visto desde una *percepción jurídica* sugiere que un Estado federal es aquél en el que

---

<sup>50</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales.-Mecanismos de Conciliación.-* Primera Edición, Editorial. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F.,1992. p. 24.

<sup>51</sup> *Ibidem.* p. 25.

<sup>52</sup> *Idem.*

la norma suprema crea dos órdenes delegados y subordinados a ella, que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federadas, y en el que éstas gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno con independencia de las autoridades federales, cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades, e intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>53</sup> Sin embargo cabe señalar que estas características pueden no darse simultáneamente en un determinado Estado, y pueden no cumplirse en todos los países en el mismo grado.

Por último, el federalismo concebido como noción política implica, que sin que el régimen constitucional carezca de importancia –en él se señalan pautas para el uso de los recursos y para la distribución del ingreso- el hecho que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a la que la constitución se las confirió, o con poderes que dicho ordenamiento les otorgue originariamente, es de interés secundario.<sup>54</sup> Así resulta, que en tanto que las decisiones de los mandatarios de cada jurisdicción satisfagan principalmente los intereses de los que en ella residen, es la propia sociedad la que cimienta el federalismo, entendido como el patrón de descentralización tanto de las atribuciones del Estado entre los diferentes niveles de gobierno, como de la forma de financiarlas.

Siguiendo con este orden de ideas, y de acuerdo al contenido del artículo 40 de nuestra Constitución, se dice lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en un federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

Es importante recordar, que la esencia de nuestro federalismo radica en que la Federación mexicana constituye una asociación de Estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al gobierno federal. Esta asociación radica, como lo expreso el ilustre Wheare, en su obra “*Federal Government*” en el *principio de*

---

<sup>53</sup> Ibidem. p. 26.

<sup>54</sup> Idem.

*coordinación*. De esta manera, los poderes públicos están divididos entre el gobierno federal, y el Gobierno local. [...] La federación, es, una forma de organización política, que incluye a dos órganos de Gobierno; el federal y el estatal. Se manifiesta a través de los dos. Aunque en la práctica, y aún nuestra misma constitución confunden el término *Federación* como sinónimo de Gobierno federal. La Federación no es el Gobierno federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los poderes públicos. En consecuencia la Federación cubre por igual al Gobierno federal, y a los Gobiernos de los Estados.<sup>55</sup>

Finalizando, federalismo, para Rafael de Pina, es: “La doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia”.<sup>56</sup>

## 2.2 Federalismo fiscal.

Ya entrando en materia, “el federalismo fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios.”<sup>57</sup>

En este sentido, todo sistema fiscal aunque puede variar entre países, engloba al menos algunos principios federales.

<sup>55</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano- Régimen Constitucional del Sistema Federal-. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1998. p.115.

<sup>56</sup> UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno. El federalismo en México y los problemas sociales del país. Primera Edición. Editorial. Asociación de alumnos y exalumnos de postgrado en derecho, A.C., México, D.F.,2002. p. 40.

<sup>57</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op.cit. p. 28.

Por otro lado, por lo que refiere a la función primordial del federalismo fiscal, podemos señalar que ésta se hace consistir en sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional; dicho de otro modo, delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional.

### 2.2.1 Objetivos generales.

Tomándose como punto de partida el “Programa para un Nuevo Federalismo 2000-2006” que se elaboró con base en la valoración de objetivos fundamentales que se guían por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe al “Nuevo Federalismo” como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación, presentamos a continuación los objetivos generales de dicho entendido, haciendo referencia a aquellos relacionados con la materia fiscal:<sup>58</sup>

- “Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión...
- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio...

---

<sup>58</sup> “Programa para un Nuevo Federalismo 2000-2006”. <http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed/objgrales/htm>.

- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los Municipios...
- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados...
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las Entidades Federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas...

Cabe señalar, por lo que refiere a este rubro, en los últimos días, se ha venido reiterando por parte de los miembros de la comisión de Hacienda de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la posibilidad de transformar dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en uno de Coordinación Hacendaria, y la verdad es que no extrañaría, ya que las tendencias apuntan a que efectivamente se lleve a cabo una reforma hacendaría integral y no sólo fiscal.

- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional...
- Revisar las atribuciones y las responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades...<sup>59</sup>

Sin lugar a dudas, de lo anteriormente expuesto, nos encontramos en presencia de un proyecto que vincula un trabajo conjunto y de unidad nacional por parte de la Federación, Entidades y Municipios, ya que en cada oportunidad se pone de manifiesto la intención firme de fortalecer, impulsar, actualizar, desplegar e incluso transformar el sistema fiscal de nuestros días.

---

<sup>59</sup> Idem.

### **3. Fundamentos Constitucionales del federalismo fiscal mexicano.**

Es importante hacer el señalamiento, que el federalismo fiscal mexicano tiene y debe ser contemplado como el aspecto fundamental y originario para poder entender a todas luces, la necesidad **irrestric**ta de una nueva reforma hacendaria integral que nos encamine a un verdadero y auténtico federalismo fiscal.

Resulta entonces, la necesidad de analizar primeramente los aspectos constitucionales que dan en la actualidad el fundamento y justificación a las finanzas federales. Así es, como en primer término estudiaremos al financiamiento por creación de dinero y endeudamiento, y en segundo lugar, al financiamiento por imposición.

#### **3.1 Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento.**

A saber, la Constitución mexicana en su artículo 117, fracción III, prohíbe a las entidades federadas costear sus desembolsos por creación de dinero, y al efecto las priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda, ya que es el Congreso de la Unión el que tiene la facultad para establecer el banco de emisión único, crear casa de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, y dictar las reglas para determinar su valor relativo –artículo 73, fracciones X y XVIII de nuestra ley suprema-.

Por lo que toca al financiamiento por endeudamiento, el artículo 73 constitucional, en su fracción VIII, manifiesta que el Congreso de la Unión tiene facultad para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos, así como para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional. Así mismo, el artículo 117 de la carta magna, en su fracción VIII, señala que los Estados tienen prohibido adquirir directa o indirectamente obligaciones que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y contratar préstamos con gobiernos de otras naciones.

“Respecto a esta forma de proveerse de recursos ambos niveles de gobierno tienen otra limitación: los estados y los municipios –incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas- no pueden contraer obligaciones ni concertar créditos sino cuando se pacten –por los conceptos y hasta los montos fijados anualmente en sus respectivos presupuestos- conforme a las bases que en la ley establezcan sus legislaturas, y se destinen a inversiones públicas productivas”<sup>60</sup>. Esto es, pueden emplear el endeudamiento como instrumento para allegarse de fondos o recursos para satisfacer sus gastos, pero no como herramienta de estabilización.

Siguiendo con este orden de ideas, tenemos que en principio el Gobierno Federal tiene esta misma restricción, pues no puede contraer ningún préstamo sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; salvo que los débitos se adquieran por operaciones de conversión; se negocien durante alguna emergencia declarada por el presidente, o se incurra en ellos con propósitos de regulación monetaria, es decir, utilizándolos como dispositivo estabilizador.<sup>61</sup>

### **3.2 Financiamiento por imposición.**

Con lo que atañe a éste rubro, es importante recordar que de conformidad con el artículo 124 de nuestra ley fundamental, las facultades no concedidas en forma expresa a las autoridades federales se entienden reservadas a los Estados. Luego entonces, éstos pueden establecer todos los gravámenes, excepto los que la propia Constitución asigne en forma exclusiva a la Federación y los que expresamente les prohíbe.

---

<sup>60</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op.cit. p.117.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 118.

### 3.2.1 Restricciones a los Estados.

El artículo 118 constitucional en su fracción I, señala que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Así también, el artículo 117 del mismo ordenamiento, en su fracción X, menciona que tampoco pueden gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama o forma distinta o con cuotas mayores de las que dicho Congreso autorice.

Otra prohibición a las entidades federativas, se exhibe en la fracción III del precepto señalado anteriormente, pues tienen vedado establecer impuestos que se recauden por medio de timbres. Y en relación con la obligación de la Federación de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones que afecten el mercado común interno, deben abstenerse de gravar el tránsito común de personas o cosas que atraviesan su territorio; de prohibir el ingreso a su demarcación o salida de ella de mercancías nacionales o extranjeras, y de establecer directa o indirectamente impuestos sobre esos movimientos; de aplicar tributos a la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros mediante impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía; y de expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que éstas se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre productos semejantes de distinta procedencia –artículo 117 constitucional, fracciones IV, V, VI, VII y IX-.

Por su parte, el artículo 117 de nuestra ley fundamental, en su fracción I señala, que los problemas interestatales originados por el ejercicio de las facultades impositivas de las entidades federadas no pueden resolverse por acuerdo entre las jurisdicciones

afectadas, ya que tienen prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otras entidades federadas, y también con potencias extranjeras.

### **3.2.2 Facultades federales.**

El artículo 74, fracción IV de nuestra Constitución ordena, que el Congreso de la Unión tiene facultad para aprobar el presupuesto de egresos, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Igualmente, tiene potestad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, comercio, sorteos y juegos con apuesta –artículo 73, fracción X-.

De igual manera, puede además establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales respecto a los cuales la nación tiene el dominio directo o son propiedad de ella, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y, así mismo, para fijar impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Por disposición constitucional las entidades federativas participan de los rendimientos de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal secundaria determine.

Respecto a los ingresos estatales por concepto de participación sobre el impuesto sobre energía eléctrica, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a sus Municipios –artículo 73, fracción XXIX.-

### 3.2.3 Controversia sobre la constitucionalidad del poder tributario de la Federación.

En ocasiones diversas, se ha manifestado por tratadistas sobre el hecho de que el gobierno federal no se ha limitado a gravar las fuentes que en reducido número – originalmente sólo el comercio exterior- le otorga en exclusiva la Constitución, sino que – a pesar de que en el texto Constitucional se establece que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados-, con base en que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, ha procedido a decretar tributos sobre todas las fuentes de recaudación, y con ello ha dado lugar al cuestionamiento de la constitucionalidad de muchas leyes fiscales federales –vgr. La actual Ley Federal de Coordinación Fiscal-.<sup>62</sup>

### 3.2.4 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>63</sup> ha sostenido que si por una parte al Congreso de la Unión se le faculta para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, y por otra se le asignan en exclusiva a la Federación sólo escasos tributos que de ninguna manera bastarían para costearlo, es obvio que el propósito de este precepto, que niega el acceso a esas materias a los Estados, es restringir la esfera de acción de éstos, más no limitar la de la federación; por lo que en tanto las entidades no tengan prohibido establecer tributos sobre alguna fuente de imposición –o no se asigne el monopolio de alguna a la federación- ambos niveles de gobierno pueden aplicar libremente todos los gravámenes<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Ibidem. p. 120.

<sup>63</sup> Resolución de amparo administrativo en revisión 294/54 del 18 de agosto de 1954, citado en la página 1313 del tomo II de la compilación *La interpretación Constitucional de la Suprema corte de Justicia de la Nación* (1917-1982), hecha por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, UNAM, 1984.

<sup>64</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op.cit. p. 120.

De lo anterior resulta, que la posibilidad de existencia de principios antagónicos en el texto Constitucional indique la intención del Constituyente de establecer un amplísimo ámbito de interpretación para que fuera la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que existiera en el momento en el que se cuestionará la constitucionalidad, la que realizara la conciliación de los términos opuestos<sup>65</sup>.

Sin embargo, no podemos omitir que las necesidades imperantes del federalismo de aquellos años- siglo XX-, exigía la delimitación tajante de fuentes de ingresos, misma que se solicitó en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1929, 1933 y 1947 – de las cuales hablaremos en el capítulo siguiente-. Así pues, de haberse procedido a ella, se hubiera impedido que el nivel de gobierno con posibilidades de hecho para organizar las finanzas públicas lo hiciera, y se hubiera investido con facultades exclusivas a quienes no estaban en condiciones de ejercerlas<sup>66</sup>. De tal manera, que absteniéndose de establecerla no se privó de nada a los Estados; pero se creó el problema de la imposición múltiple.

#### **4. Federalismo y descentralización.**

Esta cuestión a tratar se refiere al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos Estatales y Municipales, en atención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y

---

<sup>65</sup> Ibidem. p. 121.

<sup>66</sup> Idem.

eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.<sup>67</sup>

Y es que resulta más que oportuno y benéfico, puesto que los hechos ilustran la irrestricta necesidad de que sean los gobiernos locales los que tengan el control directo de aquellos recursos que se han encontrado por largo tiempo bajo la custodia del gobierno federal. En éste sentido, se han dado actualmente pasos firmes, siendo uno de ellos la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal –INAFED- con el cual se pretende que las decisiones sean tomadas “desde lo local”, es decir, en el lugar en el que las necesidades se viven y se enfrentan por la población, cuestión ésta última de la que hablaremos más adelante.

#### **4.1Objetivos Específicos**

Los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, representan el marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos públicos, respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos. En este sentido, se citan los siguientes objetivos de la descentralización:

- “Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos...
- Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que

---

<sup>67</sup> “Programa para un Nuevo Federalismo”.  
<http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfd/subprog.htm>

diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones...

- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales...
- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la Administración Pública local...”<sup>68</sup>

En concreto, dichos objetivos muestran el propósito de garantizar una articulación en el alcance de las metas de la descentralización. Tal es el caso que se ha venido proponiendo la utilización de una estrategia referente a la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, todo ello tendiente a coadyuvar en el proceso de descentralización.

En relación a dichos Convenios de Coordinación, el artículo 116, fracción VII de la Constitución ordena que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la operación y ejecución de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. De lo anterior, podemos decir, que toda vez que los procesos de descentralización requieran de la convergencia de voluntades tanto del gobierno Federal como de los Estatales y, en su caso, de éstos con los Municipios, se seguirá utilizando como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos.

---

<sup>68</sup> Idem.

## 5. Descentralización y Colaboración Administrativa.

Abriendo camino a esta línea de acción, de lo que se trata es de procurar la eficiencia, avance, perfeccionamiento y revisión de la colaboración administrativa, que se resume de la siguiente manera:

- “Procurando la consolidación en la eficiencia de la colaboración administrativa establecida en el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en todas las facultades delegadas y en particular la de fiscalizar el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para lograr los mayores estímulos por su gestión y el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales en provecho conjunto de la Federación, entidades y municipios...
- Continuando con el avance de colaboración administrativa en otras materias como la cobranza de créditos, adecuando las normas y mecanismos que aseguren su manejo eficiente...
- Perfeccionando los sistemas de información que determinan la Recaudación Federal Participable, Impuestos Asignables, Población, y en general afinar la oportunidad y precisión de los indicadores que intervienen en la distribución de las participaciones federales...
- Realizando estudios hacendarios para proponer mecanismos de transferencia que apoyen las nuevas funciones y programas de descentralización del gasto público federal...
- Revisando y perfeccionando los mecanismos de transferencias financieras para apoyar las funciones con grado avanzado de descentralización, con especial referencia a los sectores de Educación, Salud y Desarrollo Social y Urbano. Este sistema de transferencias deberá contemplar los casos en que los apoyos sean complementarios, condicionados o de carácter general...”<sup>69</sup>

Cabe indicar, que para el efectivo cumplimiento de dicho marco es importante observar que la descentralización de las funciones sea acompañada de los recursos

---

<sup>69</sup> Idem.

que las dependencias federales destinan para su ejecución, así como también, que los presupuestos para años posteriores se asignen atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.

Consideramos también, la importancia de que la descentralización se de sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia. Para ello es importante reconocer y estudiar la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federadas, determinando el impacto económico, social y normativo de cada función a descentralizar.

#### **6. Sistemas Hacendarios de las Entidades y Municipios.**

Tratándose de ésta no menos importante referencia, se deberá tomar en cuenta la importancia que existe dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente, ya que es por conducto de estos medios como se han dado las primeras bases para lograr sistemas hacendarios tanto de las entidades como de los Municipios, que nos encaminen a cambios integrales y no sólo en el ámbito fiscal. Así es, como se pretende que pudiera funcionar lo anterior, siguiendo, estudiando y observando las siguientes líneas operativas:

- “Promoviendo la incorporación de nuevas potestades tributarias susceptibles de ser aprovechadas por los Estados...”
- Proponiendo modelos para adecuar el presupuesto, contabilidad y gasto público mediante la precisión de las bases de administración de los recursos federales a descentralizar...
- Sugiriendo criterios para reglamentar el ejercicio de nuevas potestades de obras y servicios financiados total o complementariamente con recursos federales...

- Impulsando la adecuación y, en su caso, la creación de iniciativas legales en materia de deuda pública, a efecto de coordinar las políticas locales con las modificaciones que sufra la materia en la legislación federal...
- Perfeccionando los sistemas de información y de control de gestión para atender las nuevas responsabilidades en materia de colaboración administrativa, potestades tributarias, y recursos con origen en las transferencias para apoyar el proceso de descentralización o de reasignación de facultades...
- Promoviendo, con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre Estados y Municipios, en congruencia con la renovación de las relaciones entre la Federación y las entidades, para avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria...”<sup>70</sup>

Resulta pertinente en esta instancia, hacer énfasis para confrontar hasta lo que por el momento se ha dejado entre dicho, de lo que representa por un lado una Coordinación Fiscal y por el otro una Coordinación Hacendaria, y es que precisamente, teniendo en mente todas las deficiencias de la actual Coordinación Fiscal se marca la pauta para pensar en la posibilidad enorme de una reforma de Estado en la que se visualicen cambios hacendarios y no sólo fiscales, sobre todo, por la grandiosa conveniencia de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, que tenga el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas, todo ello, en un marco que conciba al “Nuevo Federalismo” que nuestro país requiere. No obstante, esta es una cuestión que en su momento hablaremos con más detalle en su proximidad.

---

<sup>70</sup> Idem.

### **CAPITULO 3.**

- 3. El sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**
  - 3.1 Antecedentes.**
  - 3.2 Objeto.**
  - 3.3 Características.**
  - 3.4 Las participaciones.**
  - 3.5 Fondo general de participaciones.**
  - 3.6 Las participaciones a favor de las Entidades.**
  - 3.7 Las participaciones a favor de los Municipios.**
  - 3.8 Fondo de Fomento Municipal.**
  - 3.9 Participaciones a las Entidades no coordinadas.**
    - 3.10 Fondos específicos.**
    - 3.11 Colaboración administrativa.**

### 3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En las economías modernas, a medida que se ha ido ampliando la órbita de las atribuciones del Estado en los procesos de desarrollo económico y social, los sistemas de planeación nacional se convierten en un imperativo, y se van creando y desarrollando, en mayor o menor grado, según las posibilidades y necesidades de cada país, variando en la forma de manejarlos, de acuerdo con la filosofía política y jurídica de cada uno: de manera democrática, para los países que, como México, protegen las libertades y los derechos individuales y sociales, y respetan la propiedad, y de manera totalitaria, cuando el Estado se organiza bajo un régimen de propiedad colectiva, concentrando los medios de producción.

Así por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), señala que planear es concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de los recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.<sup>71</sup>

Si se asume como postulado, que se planea para fortalecer la independencia del país; para generar suficientes fuentes de empleo en beneficio de la población que lo demanda, en un medio de vida digno; para lograr un crecimiento alto y sostenido, y para mejorar la distribución del ingreso, y que ellos constituyen —y seguirán constituyendo— los grandes objetivos nacionales del desarrollo, es consecuente aceptar que las tareas encaminadas al logro de esos grandes propósitos encuentren fundamento y sentido en el sistema jurídico positivo, y que su ejecución debe

---

<sup>71</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Texto del Lic. José Sáenz Arroyo. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1981. p. 1.

observar la adecuación que, en un Estado de Derecho como el nuestro, debe existir entre las normas y las acciones.<sup>72</sup>

Por ello, y porque el ejercicio de la planeación de las acciones públicas, es ya un proceso irreversible y forma parte de la función administrativa, es necesario, al igual que ocurre con los demás aspectos de ésta, promover la revisión y en su caso, la modernización de los instrumentos jurídicos que la enmarcan, para que su ejercicio observe la característica esencial de la legalidad.

De esta manera, si aceptamos que todo sistema económico tiene entre sus elementos constitutivos un orden jurídico y lo económico coexiste siempre con un orden legal, debemos reconocer que las peculiaridades de todo régimen de derecho dependen, en gran parte de las características económicas de la comunidad en la que opera.

Estas consideraciones ponen de manifiesto, la necesidad de promover en el campo del derecho el fortalecimiento de la infraestructura de la planeación; para ello, es menester ponderar la idoneidad de estas tareas administrativas, en función de los instrumentos jurídicos vigentes y determinar la conveniencia de adoptar aquellas medidas que tiendan a consolidarlas y a proveerlas de una mayor eficacia.<sup>73</sup>

Así mismo, “la planeación, dentro de un Estado de Derecho, plasma la voluntad colectiva de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores determinados; constituye una técnica que se aplica a la modificación consciente de la realidad conforme a un esquema de valores sociales y, por ello es un proceso fundamentalmente político”.<sup>74</sup> Por tal motivo, resulta fácil señalar que en la medida en que participen en su integración los diferentes grupos sociales y se concilien intereses opuestos, se podrán alcanzar equilibrios que sustenten el desarrollo nacional.

---

<sup>72</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Texto del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1981. p. IX.

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Ibidem. p. XII.

Expuesto lo anterior, cabe poner de manifiesto que si nuestro orden jurídico actual está de acuerdo con el sistema económico de nuestro país,- o al menos eso se ha pretendido durante muchos años- particularmente en lo que se refiere a utilizar la planeación como un instrumento de la Administración Pública, sólo así se podrá ser capaz, de dirigir el desarrollo económico y social de acuerdo a los objetivos nacionales para que se diseñe una estrategia encaminada a ordenar las actividades de todos los sectores, conforme a nuestra filosofía democrática y capaz de responder a los nuevos retos de la sociedad.<sup>75</sup>

Por lo señalado, me atrevo a decir que la planeación económica y social significa no sólo un acto de racionalización y justicia por parte del Estado, sino también implica la voluntad soberana de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

Ahora bien, una vez que hemos hecho énfasis en algunos aspectos sobre planeación que indiscutiblemente se encuentra ligado a la esencia de la Coordinación Fiscal, corresponde el turno para señalar rubros no menos importantes sobre el desarrollo mismo del presente capítulo.

En el siglo pasado, en los Estados federales se busco limitar las decisiones impositivas en las esferas locales para operar un sistema tributario cuya configuración y reglas generales se fijaran centralmente, en tanto que su aplicación se realizaba en todos los órdenes de gobierno, a fin de evitar contradicciones, tributación múltiple y diferencias sustanciales entre Estados federados.<sup>76</sup>

Inicialmente, las disyuntivas se situaron entre dos extremos igualmente nocivos: centralismo *versus* total autonomía financiera. El primero limitaba la autonomía política de las entidades federativas, al carecer éstas de sustento económico propio. En el otro extremo se corría el riesgo de caer en la anarquía y desintegración

---

<sup>75</sup> Ibidem. p. XIII.

<sup>76</sup> ORTEGA LOMELIN, Roberto. El nuevo federalismo la descentralización. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1988. p. 315.

nacional en el ámbito de las finanzas públicas, así como propiciar desigualdades de progreso entre las regiones, en la medida en que las de menor desarrollo tienen pocas posibilidades de obtener mayores recursos financieros.

México, tomando en cuenta lo anterior, ha ido probando esquemas intermedios situados en dos extremos: impuestos federales y / o impuestos estatales. Las características del sistema impositivo y las modalidades de distribución de los ingresos captados por y entre los tres órdenes de gobierno han estado determinados por las estrategias de desarrollo adoptadas por nuestro país, por las políticas de financiamiento de éste; de saneamiento de las finanzas públicas; y de fortalecimiento de los Estados y Municipios.<sup>77</sup>

Así pues, la manera en que se distribuyen los ingresos federales entre la Federación, los Estados y los Municipios han sido objeto de análisis y coordinación entre esos órdenes, por lo que constituye un tema de especial relevancia en la época actual permeada por los propósitos de descentralización y de fortalecimiento del federalismo.

De todo lo anterior, en el presente capítulo se intentará -entre otras cosas- analizar brevemente la evolución de dicha coordinación, destacando las bases competenciales de los tres órdenes de gobierno, así como los avances y problemas que aún enfrenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Antes de finalizar con éste apartado, convendría aclarar que ha resultado complicado para los estudiosos de la materia, proporcionar algún concepto o idea de lo que deba entenderse por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que únicamente nos aproximan a sus elementos más descriptivos dejándonos una vez más en la misma situación. No obstante, consideramos más que oportuna la definición proporcionada por tan destacada autora -Bonifaz Chapoy-, que al respecto expone lo siguiente:

---

<sup>77</sup> Ibidem. p. 316.

*“El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios.”<sup>78</sup>*

### 3.1 Antecedentes.

Es una evidencia que los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pudieran ser identificados en etapas múltiples, todas ellas, relacionadas con aspectos fiscales entre la Federación, Estados y Municipios, las cuales se pudieran denominar conforme a la característica principal o a la acción básica realizada en la materia en un momento determinado. Sin embargo, con la intención de no hacer de éste proyecto un tabulador de precedentes, consideramos pertinente abordar en exclusiva las Convenciones Nacionales Fiscales. Así pues, tenemos lo siguiente:

- *Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.*

El Gobierno Federal, bajo la Presidencia del general Plutarco Elías Calles, y siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Ingeniero Alberto J. Pani, justamente preocupado sobre el problema de la concurrencia de impuestos y reformas constitucionales, convocó a los Estados de la República a una Convención Nacional Fiscal con el objeto de estudiar la forma de delimitar los campos de imposición. Esta Convención se inició el 10 de agosto de 1925.<sup>79</sup>

Los representantes del Gobierno Federal fueron los Licenciados Fernando de la Fuente, Manuel Gómez Morín, Juan José Sánchez, Octavio Medellín Ostos, Ignacio Navarro, José Vázquez Santaella, Ángel Silva, Ricardo Olivares y Bernardo Iturriaga.

<sup>78</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op.cit. p.209.

<sup>79</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Op.cit. P.380.

El programa de trabajos comprendía siete capítulos: Teoría General del Impuesto, El Problema de la Concurrencia en el Estado Federal; Exposición de Nuestro Sistema Fiscal (Impuestos); Productividad de Nuestros Impuestos; Necesidades de la Federación, de los Estado y de los Municipios según sus Presupuestos; Plan de arbitrios; Distribución de los Arbitrios; de la Administración de los Productos. Posteriormente se agregó un capítulo relativo a los problemas que interesaban particularmente a algunos erarios locales.

Se formaron tres Comisiones: La primera, llamada el Plan Nacional de Arbitrios, dividida en cinco Subcomisiones: impuestos sobre la propiedad territorial; impuestos sobre el comercio y la industria, impuestos especiales; impuestos sobre el capital; impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales.

La Segunda Comisión: fue para el estudio de la concurrencia y reformas constitucionales, y la Tercera, para el estudio de los problemas de algunos erarios locales.

Sobre el problema de la concurrencia de impuestos y reformas constitucionales la Convención llegó a las siguientes conclusiones:

I. Se recomendó la adición del artículo 131 de la Constitución General de la República en los siguientes términos: Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Además dicha Convención se ocuparía de proponer los impuestos que debían causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos, y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Así mismo, se manifestó que las decisiones tomadas en la convención serían obligatorias para los poderes locales y federales siempre que hubiesen sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de la Legislatura de los Estados.<sup>80</sup>

II. Se recomendó la adición de la fracción III, del artículo 117 de la Constitución General de la República.

III. Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que se encargara de : a) Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en la Convención, así como también sugerir a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas. b) Estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes. c) Preparar los trabajos de las futuras convenciones. d) Investigar los recursos naturales inexplorados, con el objeto de que se fincaran en los futuros planes hacendarios los impuestos en parte mínima para aumentar la riqueza pública.

IV. Se estableció que la distribución de los impuesto cuya existencia acordó la Convención fuera aplicable para toda la República en los siguientes términos: a) Que fuera facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Igualmente, que fuera privativa para las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limitaría a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorgarán y sobre los servicios locales; c) Que también, fuera privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria [...]; d) El impuesto sobre sucesiones y donaciones sería establecido por las autoridades locales. La autoridad federal por su parte, participaría en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participaría la Federación en un porcentaje uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto; e) La uniformidad recomendada para la Convención para los impuestos especiales, debería obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención también especial, a que concurrirían representantes de la Federación y de los Estados interesados; f) Cuando un impuesto especial debiera ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración

---

<sup>80</sup> Ibidem. P. 381.

de ese impuesto quedaría confiada a Juntas Mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación; g) En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuaría mediante el uso de estampillas reselladas; h) Se recomendó al gobierno Federal que se ampliara la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo un cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, de esta forma, quedaría excluido el impuesto sobre la propiedad territorial; i) Así mismo, se estableció que debía corresponder a las autoridades locales el producto que rindiera el Impuesto sobre la Renta por concepto de la cédula de la propiedad edificada.

V. También se manifestó que la Federación no podría distraer sus ingresos en subvenciones a Estados o en servicios exclusivamente locales.

VI. Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

VII. Los acuerdos tomados por la Convención deberían ponerse en vigor a la mayor brevedad y el proyecto de distribución antes recomendado, debería empezar a surtir sus efectos el día 1° de enero de 1927.

VIII: Se acordó que se le indicara al Gobierno Federal que era para los Estados -de capital interés- que se les entregarán las participaciones que les correspondían por impuestos ya en vigor.

IX. Se pidió a los Estados que enviarán al Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda todas la Leyes fiscales que se fueran expidiendo para que éste, a su vez, las hiciera del conocimiento de los demás Estados.

En cumplimiento de los acuerdos de la Primera Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda en el año de 1926, envió al Congreso de la Unión un Proyecto de reformas constitucionales que no fue tomado en consideración y pronto cayeron en el olvido las conclusiones de la Convención.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Idem.

- *Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.*

El 11 de mayo de 1932, siendo Presidente de la República el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ingeniero Alberto J. Pani, convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal que perseguía cuatro finalidades:

1. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
2. Estudio del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios.
3. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el Sistema Federal, y
4. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y Constitución del órgano más capacitado para encargarse de ellos.<sup>82</sup>

La Convención trabajó del 20 de enero al 11 de marzo de 1933, a ella concurrieron como delegados de la Secretaría de Hacienda, los Ingenieros Marte R. Gómez y Joaquín Santaella, los Licenciados Ignacio Navarro, Eduardo Bustamante, Genaro Belmar, Guillermo López Velarde y el Señor Francisco Trejo.

Se formaron cinco Comisiones: La primera, de Plan Nacional de Arbitrios con las mismas Subcomisiones que en la primera Convención; la segunda, para el estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales; la tercera, especial, para dictaminar sobre los puntos de vista del Gobierno del Estado de México; la cuarta, de peticiones y, la quinta, especial, para estudiar el proyecto de organización de la Comisión Permanente.

La Convención llegó a las siguientes conclusiones en lo que se refiere a concurrencia y reformas constitucionales:

---

<sup>82</sup> Idem.

Primera. Que se diera vida, dentro de nuestro régimen Constitucional, a la Convención Nacional Fiscal, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para los Estados, precisando al efecto: a) Su integración, b) Su funcionamiento, c) Sus facultades, d) La periodicidad de sus reuniones, e) Las autoridades facultadas para convocarlas, f) El carácter de sus decisiones, g) Sus relaciones con los poderes de los Estados y los de la Federación, y h) Las atribuciones e integración de su comisión permanente.

Segunda. a) Legislación. Que se reconociera como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debiera estar gravada por dos o más impuestos, tasas o derechos. Igualmente, se estableció a que cada fuente de imposición reportara un solo gravamen establecido por la autoridad a quien fuera más conveniente atribuir esa facultad de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones establecida en la conclusión tercera.

En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento de un impuesto a dos o más entidades, se estableció como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.

b) Determinación. Administración y Recaudación. En este rubro, se estableció como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debía encomendarse a una sola autoridad que fuera la misma a quien correspondiera el aprovechamiento del gravamen.

En los casos en que hubiera necesidad de que dos entidades impositivas derivaran ingresos de la misma fuente, se encomendó la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconociéndose a las otras una participación conveniente en el rendimiento y estableciéndose una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

Tercera. Se proyectó la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos, conforme a las bases siguientes:

I. Se reconoció como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y se estableció, en consecuencia, que la Federación no podía establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.

II. Se consagró el principio de que los Estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción.

III. Se estableció el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y se reconoció el derecho de los Estados a cobrar el impuesto predial sobre las tierras en donde se encontraran o explotaran las sustancias a que se refiere el párrafo IV. Del artículo 27 Constitucional [...].

IV. Así mismo, se atribuyó privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limitara a su jurisdicción, en los casos en que esa imposición fuera justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la Asamblea.

V. Se consagró el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorgaran dentro de su competencia.

VI. Se confirió facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:

- a) Sobre el comercio exterior;
- b) Sobre la renta (Income Tax);
- c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional;
- d) Sobre la industria, cuando ésta requiriera formas especiales de imposición ; y
- e) Sobre servicios públicos y concesiones federales.

VII. Se ordenó que se diera facultad a los Estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la Legislación, y precisándose que la participación que a la Federación corresponde en el rendimiento del impuesto debería ser uniforme, en cuanto a su cuota en toda la República, y que debería

recaudarse directamente de los causantes, o por conducto de las entidades locales, tomando en todo caso, como base las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.

VIII. Se sometió la imposición al comercio y a la industria en los siguientes términos:

- a) Que la legislación se expediría y modificaría por el Congreso de la Unión, a iniciativa que presentarían de común acuerdo la Federación y la mayoría de los Estados.
- b) La determinación del impuesto se haría por juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estarían representadas.
- c) La recaudación correspondería a los Estados.
- d) El rendimiento se repartiría entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción en que las autoridades federales y locales acordaran., y en relación con el rendimiento de los impuestos que tuvieron establecidos cada uno de ellos sobre estas actividades.

IX. Se consagró el derecho de los Estados y Municipios a participar en los rendimientos de los impuestos que la Federación estableciera de acuerdo con los puntos b), c) y d) de la cláusula VI.

X. Salvo el caso excepcional del Estado de Yucatán, y con el carácter transitorio que al mismo debía reconocerse, se proscribió absolutamente, por parte de la Federación y de los Estados, la imposición sobre productos agropecuarios.

Cuarta. Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país y se recomendó a la Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciéndola dentro de los límites que le fueran permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación.

Quinta. Se reconoció como régimen transitorio de organización fiscal del país –mientras era posible la implantación definitiva del que sugería- el que había sido recomendado y aprobado como tal por la asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y se encomendó a la Comisión Permanente de ésta

Convención la redacción de los proyectos legislativos necesarios para implantar, desde luego, ese régimen transitorio.

Sexta. Se encomendó a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto de reformas Constitucionales que se requerían para consagrar la delimitación de facultades que se recomendaron, así como la incorporación a nuestro régimen Constitucional, de la Convención Nacional Fiscal.

Por otro lado, es importante señalar que los acuerdos de la Segunda Convención Nacional Fiscal no se realizaron con plenitud, mas sin embargo tuvieron mejor suerte que los de la primera. Cabe señalar que en cumplimiento de los acuerdos la Convención se integró la Comisión Permanente con ocho miembros, tres representantes de la Federación y cinco representantes de los Estados que para tal efecto fueron clasificados en cinco zonas: Zona del Norte, Central del Norte, del Pacífico, del Golfo y del Centro.<sup>83</sup>

Siguiendo con este orden de ideas, se sometió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no fue tomado en consideración, pero si pudo observarse que la reforma hecha a la fracción XXIX del artículo 73 fue una reproducción del párrafo VI de la Conclusión Tercera que hemos transcrito. Así también se sometió a la aprobación de la Legislaturas de los Estados un proyecto de Ley de Impuestos sobre Herencias y Legados y otros sobre donaciones y una mayoría los aceptó siendo expedidos como leyes; a dicho proyecto corresponde la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal del 6 de marzo de 1934 y del 25 de abril de 1934, respectivamente.<sup>84</sup>

Por ultimo, puede también observarse una política tendiente a suprimir diversos gravámenes locales, haciéndolos Federales y concediendo en su rendimiento una participación a los Estados en cumplimiento también de los acuerdos de la Convención. Al efecto, puede desde luego mencionarse lo dispuesto por el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución , que concede a los Estados y

---

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Ibidem. p. 388.

Municipios participaciones en el rendimiento de los impuestos federales que la propia fracción menciona; lo dispuesto en el artículo 3 y otros de la ley de Ingresos del Erario Federal y por las siguientes disposiciones de leyes de impuestos especiales federales; 3º párrafo tercero de la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación de 20 de mayo de 1932; 15 de la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza de 23 de diciembre de 1954; 12 de la Ley del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus derivados del 31 de diciembre de 1940; 9º de la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros de 29 de diciembre de 1933; 14 de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina de 29 de diciembre de 1932; en la Ley Impuestos y Fomento a la Minería de 30 de diciembre de 1955, etc.<sup>85</sup>

También en el rendimiento de algunos impuestos locales tuvo participación la Federación, como sucedía con los impuestos sobre Herencias y Legados y sobre Donaciones, como lo establecían los incisos 6 y 7, de la fracción XVI, del artículo 1º de la Ley de Ingresos del Erario Federal.<sup>86</sup>

- *Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.*

Por oficio de 4 de octubre de 1947, siendo presidente de la República el licenciado Miguel Alemán, y secretario de Hacienda y Crédito Público el licenciado Ramón Beteta, se convocó a los gobiernos de los Estados y Municipios a la Tercera Convención Nacional Fiscal.

En la convocatoria se propuso el siguiente temario: I.-Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en los siguientes aspectos: a) Impuestos concurrentes entre la Federación y los Estados; b) Impuestos concurrentes entre los Estados y sus Municipios; c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los Estados y de los Municipios; d) Impuestos alcabalariorios, anticonstitucionales y antieconómicos. II.- Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación dentro de él, de

---

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Idem.

los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios. III.- Análisis del régimen Constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución Política de la República para asegurar la correcta organización de las Haciendas de la Federación, de los Estados y de los Municipios. IV.- Designación del organismo encargado de llevar la práctica de los resultados de esta Convención.<sup>87</sup>

Cabe subrayar, que la Delegación Federal de aquél entonces se encontraba integrada por 27 miembros. Los representantes de las entidades locales eran uno por cada Estado, uno por todos los Municipios de cada Estado y un asesor. Pero lo sobresaliente se hizo consistir, en que, por primera vez se admitió una representación de los causantes de la República.

Así pues, se nombraron once comisiones para que dictaminaran sobre las siguientes materias: impuestos generales al comercio y a la industria; impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales; impuestos a la agricultura y a la ganadería; impuestos sobre la propiedad rústica y urbana; impuestos sobre los productos de inversión de capitales; impuestos sobre sueldos y salarios; impuestos sobre herencias, legados y donaciones; derechos por servicios públicos municipales; plan nacional de arbitrios, reformas constitucionales, organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal mediante la ejecución de los acuerdos aprobados por la asamblea.

Siguiendo con esta relación de ideas, el 11 de noviembre de ese mismo año, se celebró la sesión inaugural, haciendo la declaratoria el señor licenciado don Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, la Convención realizó trabajos del once al veintiocho de noviembre del año de referencia y llegó a las siguientes conclusiones fundamentales:

---

<sup>87</sup> Ibidem. p. 389.

En materia de impuestos sobre sueldos y salarios y en general los que recaían sobre el producto del trabajo, se estableció que los ingresos derivados de las renumeraciones del trabajo serían gravados por una sola vez, los Estados además abolirían los impuestos locales y municipales sobre las renumeraciones del trabajo. Por consiguiente, en el impuesto que se estableciera, participarían la federación, los Estados y los Municipios, en la proporción de que común acuerdo aprobaran los organismos legislativos correspondientes.

También, se recomendó que el impuesto que gravara las renumeraciones del trabajo debería reconocer un mínimo exento mayor que el que en aquél entonces estaba en vigor.

En el mismo sentido, se pronunció la Convención con relación a los impuestos sobre el producto de la inversión de capitales, agregando una recomendación en vez de la relativa al mínimo de exención, que no existía en esa materia, en el sentido de que debía eximirse el pago del impuesto a las corporaciones de beneficencia establecidas conforme a la ley; así como también a las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes a los Gobierno Federales, de los Estados y de los Municipios, siempre y cuando estuviesen destinadas a un servicio público y a los establecimientos educativos.

Por otro lado, en materia de impuestos sobre herencias y legados, se aprobó que la legislación fuera uniforme, recomendándose como tipo la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales del 7 de septiembre de 1940 pero con diversas modificaciones.

Igualmente, como ley tipo en materia de donaciones se recomendó la ley que se encontraba vigente en el Distrito Federal, del 25 de abril de 1934.

Refiriéndose a los impuestos sobre la propiedad raíz, la Convención estableció: que en la propiedad urbana el objeto debe ser, por una parte la tierra y por otra las mejoras. Dicho en otras palabras, la base sería el valor, que debía acercarse al comercial teniendo en cuenta todos los factores que pudieran intervenir en su determinación. De igual

manera, la valuación debería fundarse en catastros técnicos y se haría, mientras no hubiera catastro, por juntas municipales en las que tendrían representación los causantes.

Por su parte, el predial rústico tendría como base el valor comercial de la tierra, debiéndose exceptuar por un plazo mínimo de cinco años, las construcciones y mejoras y los incrementos del valor de la tierra resultado de ellas. Así también, la recaudación debería ser local con participación para los Municipios.

Tratándose de impuestos sobre el comercio y la industria, la Convención fue precisa, puesto que señaló, que en el gobierno Federal existían las posibilidades reales de sustituir los múltiples impuestos que la Federación, los Estados y los Municipios mantenían sobre el comercio y la industria por un impuesto general sobre ventas al consumo que, desde el punto de vista del progreso de las técnicas positivas, tenía inmejorables posibilidades; la primera, que podía llegar a liberarse a la industria de un gravamen que necesariamente formara parte del costo de producción, con lo cual a la vez que se tendía a reducir dicho costo, se evitaba, a lo menos en su fase primaria, la piramidación del impuesto; la segunda, que el impuesto sobre las ventas al consumo era suficiente y elástico y una tercera, que dejaba la puerta abierta a la posibilidad de que, cuando su aplicación hubiese permitido obtener datos concretos sobre las actividades sujetas a él, podrían irse desgravando las adquisiciones que suponían la reventa o transformación de materias primas elaboradas o semielaboradas.<sup>88</sup>

Por otra vertiente, en materia de impuestos sobre la agricultura y la ganadería se llegó a las siguientes conclusiones: en primer lugar, se estableció que estos impuestos deberían ser considerados como transitorios y complementarios del impuesto predial, para irse suprimiendo conforme fuera avanzando la catastración. Es decir, la Tercera convención modificó el criterio sustentado por la anterior, que expresamente se declaraba en contra de estos gravámenes, y al hacerlo tuvo en cuenta que la mayor parte de los Estados no estaban en condiciones de renunciar a los rendimientos de éstos impuestos.

---

<sup>88</sup> Ibidem. p.394.

Así también, se enfatizó en el sentido de que el impuesto debía ser local con participación de la Federación, y único, además que tratándose de productos agrícolas debería recaer de preferencia sobre la producción; y tratándose de la ganadería, sobre la compraventa.

La Convención al estudiar los arbitrios municipales, reconoció, que era indispensable proveer a los Municipios de los recursos necesarios para que estuvieran en la posibilidad de cumplir con las atribuciones que les correspondían; por ejemplo, que la hacienda Municipal debía formarse, esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter laboral y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales.

Cabe señalar, que la asamblea tuvo en cuenta que existían en la república 2325 Municipios, que en su mayoría no tenían recursos suficientes para cubrir sus más elementales necesidades y por eso propuso que las legislaturas de los Estados no sólo expidieran leyes de hacienda municipales sino también una Ley Orgánica Municipal en la que se fijarán las normas que habrían de regularse en la Constitución Federal, así como, integración y funcionamiento de los Municipios, tomando en cuenta los aspectos territorial, demográfico y económico para que estuvieran en mejores condiciones de cumplir con sus atribuciones.

Mención especial merece, el hecho de que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para gravar el comercio, propuso que se dictará por los Estados una legislación uniforme, estableciendo el "impuesto sobre ventas al consumo".

De esta manera, al apoyar la conveniencia de establecer este impuesto de referencia, se sostuvo que este tipo de gravámenes no habían tenido, relativamente, efectos retardatorios o nocivos sobre las condiciones económicas de los Estados en que habían sido establecidos. Tan era así, que se sostuvo, que dicho impuesto en los periodos de depresión, era más recomendable que otros impuestos a los que normalmente se

recurrían en circunstancias aflictivas. Además, se argumentaba que este tipo de impuestos, eran muy convenientes ya que constituían una satisfactoria fuente de ingresos en un período más o menos largo de años.

No obstante, a pesar de lo anterior, la misma Secretaria de Hacienda consideró que no era posible, de momento, establecer el impuesto sobre ventas, y propuso como transitorio un sistema de impuestos sobre ingresos en función de las ventas comerciales.

Recapitulando, la Convención Nacional Fiscal declaró, que era necesario uniformar los impuestos sobre el comercio y para lograrlo señaló tres etapas sucesivas: La primera consistía en la recomendación que se hacía al Gobierno Federal para que suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio; que estableciera cuanto antes un impuesto federal sobre ingresos en función de ventas comerciales, derogando los impuestos sobre compra venta y actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se debía establecer sería proporcional, es decir, no contendría tasas diferenciales en razón de la clase de productos materia de la venta, pero se recomendaba que la industria fuera gravada con cuotas menores que el comercio, las tasas serían, para todos, lo más reducidas posibles. También, se manifestó que los causantes presentarían declaraciones y tendrían intervención en la calificación de las autoridades locales por medio de los representantes de los causantes. Igualmente, se hizo el señalamiento de que quedan exentos los ingresos obtenidos por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial. Este impuesto se debía establecer desde luego, en el Distrito Federal, debiéndose derogar el impuesto sobre establecimientos mercantiles e industriales del Distrito Federal, en especial sobre artículos de lujo y el de compraventa de alcoholes.

La segunda etapa consistió en que los Estados fusionaran en un solo impuesto todos los que actualmente tienen establecidos sobre el comercio y la industria. Este impuesto gravaría los ingresos por ventas, y sería proporcional, con tasas menores para la industria que para el comercio, se recaudaría por el Estado pero se daría participación al Municipio y estaría en vigor hasta que se implantara el de ventas sobre el consumo.-

Cabe señalar, que al establecerse este impuesto se dejaría de cobrar el impuesto federal y se daría a la Federación una participación del 33%-.

Por último, se dejó al organismo que se creara para realizar los acuerdos de la convención el estudio de los impuestos sobre ventas al consumo, cuya implantación sería la tercera y última etapa.

Siguiendo con esta relación de ideas, al tratar de los impuestos especiales a la industria, se declaró expresamente que serían impuestos en participación, y su rendimiento se debería de dividir en tres porciones fijas: una parte para la Federación, otra parte para las Entidades Federativas y Municipios, y una más con la que se constituiría un fondo de reserva, para ayudar a cualquier Entidad Federativa que sufriera algún déficit o desequilibrio en su presupuesto, o para impulsar el desarrollo económico de las Entidades que lo necesitaran; pero, por ningún motivo se disminuiría el tanto por ciento fijo que corresponde a esta entidades. Igualmente, se señaló que cuando el fondo de reserva fuera insuficiente para lograr su finalidad, se estudiaría la conveniencia de crear otros impuestos de naturaleza análoga a los especiales existentes, previa consulta con las entidades Federativas interesadas, o bien el aumento de las tasas de éstos, principalmente de los que gravaban artículos considerados como nocivos, o ambas cosas.<sup>89</sup>

Por lo que refiere al Plan Nacional de Arbitrios, éste no fue más que una síntesis de las conclusiones anteriores. Así pues, la convención declaró que por su carácter y naturaleza, el Plan Nacional de Arbitrios debía ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios, con la mira de dotarlos de una Hacienda Pública propia, que sirviera de respaldo económico a su autonomía política.

Debido a la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la Nación y a los requerimientos pecuniarios de la

---

<sup>89</sup> Idem.

Federación, de los Estados y de los Municipios, se recomendó que el Plan Nacional de Arbitrios, se revisará cada tres años o cada vez que fuese necesario.

Otro punto a comentar, es el relativo a que se reconocieron como ingresos privativos de la Federación, los derivados de los impuestos públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que fuesen resultado del ejercicio de sus funciones legales. Aunado a ello, se acordó que el carácter privativo del impuesto sobre la renta, no debía impedir que se le otorgara a los Estados una participación en su rendimiento.

Como ingresos privativos de los Estados, se señalaron los derivados de la tributación sobre la propiedad rústica y urbana, sobre productos agrícolas, sobre ganadería, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos por servicios públicos de carácter laboral y los productos y los aprovechamientos que les fueran propios.<sup>90</sup>

Por otro lado, se establecieron en el Plan, reglas para la distribución de las participaciones, que en esencia consistieron, en la exigencia de que no fueran inferiores a los rendimientos que los Estados percibían por sus impuestos locales –cuestión de la que más adelante detallaremos en forma en relación a las constantes y variaciones que han tenido en la actualidad las participaciones en nuestro SNCF-.

Como último apunte, es menester precisar, que como organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones de la Convención se creó uno llamado Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes de la Federación, cinco de los Estados, dos de los Municipios y dos de los causantes. Este organismo tendría como tareas, todas las relativas a los estudios y proyectos de leyes que fueran necesarios para cumplir con lo acordado en la Convención.

---

<sup>90</sup> Idem.

Esta Comisión sin embargo, fue sustituida por la Comisión Nacional de Arbitrios creada por la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953.

A saber, esta última ley fue derogada por la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978, publicada el 27 de diciembre, y que entró en vigor el 1 de enero de 1980, quedando suprimida la Comisión Nacional de Arbitrios.<sup>91</sup>

### 3.2 Objeto.

Como se dijo anteriormente, con la nueva Ley de Coordinación Fiscal aprobada por el Congreso Federal el 22 de diciembre de 1978, se reconocieron los esfuerzos que se habían llevado a cabo por los gobiernos Federales y de los Estados, todo ello, para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. Así mismo, destaca la prudencia de los legisladores, en el sentido, de que fueron buscando acuerdos para que solo una u otra entidad gravara determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados.

De esta manera, habiéndose planteado objetivos diversos encaminados a una mejor y más sólida plataforma fiscal y administrativa, surge el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, el cual vino a significarse como uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva. Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se vinieron acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales absteniéndose de gravar las mismas materias en términos previstos en aquellas leyes.

---

<sup>91</sup> Ibidem. p.402.

Tenemos entonces, que de conformidad por lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que aún nos rige, se estableció:

Artículo 1.-“Esta ley tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas publicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”. [...]

Ahora bien, es importante subrayar que cuando la ley hace mención a que tiene por objeto el de coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, se refiere en gran medida, a que dicha coordinación será opcional en materia de derechos, pero obligatoria e integral en materia de impuestos.

### 3.3 Características.

Retomando las ideas del sobresaliente jurista Sergio Francisco de la Garza, se consideran como **características notables** – o al menos así parece indicarlo- del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las siguientes constantes: a) Se trata de un Sistema que es resultado de un largo diálogo entre las autoridades hacendarias federales y las de las Entidades, para quienes a estos últimos es optativo adherirse o no; b) Dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya no otorga participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a los Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones <sup>92</sup>; c) Se trata también, de un sistema fiscal que intenta responder a las necesidades de su población dando orden y congruencia al conjunto de impuestos, permitiendo que el nivel de gobierno que

---

<sup>92</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. p.251.

corresponda pueda administrarlos con mayor eficacia distribuyendo racionalmente –de acuerdo a los programas presupuestados- los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno. Dicho en otros términos, se trata de estudiar a la coordinación como un proceso dinámico e integral.

Otro rasgo distintivo, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo constituye la “Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, la cual se efectúa mediante la realización de un “Convenio de Coordinación Fiscal” que celebra la entidad federativa con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser autorizado o aprobado por la Legislatura Estatal, así mismo dicha adhesión deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación y deberá publicarse en el Diario Oficial y en el periódico oficial de la entidad ( Art. 10. Ley de Coordinación Fiscal).

Cabe señalar, que para constituir el sistema que permitiera alcanzar los objetivos abordados con anterioridad –al que el Distrito Federal fue incorporado por la propia Ley de Coordinación- cada Estado al celebrar con la Secretaría de Hacienda dicho convenio de adhesión, se comprometía a derogar o dejar en suspenso los impuestos locales y Municipales incompatibles con el régimen de coordinación que se instauraba, a cambio de recibir una participación en el total de los impuestos de la Federación. Igualmente, a su conveniencia las entidades podían con aprobación de sus respectivas legislaturas, dar por terminado dicho pacto.

Conviene indicar, que los Estados pueden coordinarse solamente en impuestos, o también coordinarse en impuestos y derechos (Art. 10-B Ley de Coordinación Fiscal).

Para el caso de que alguna entidad hubiera preferido no ingresar a dicho régimen, se previó que en los términos establecidos en las leyes relativas, participaría en los impuestos especiales reservados a la Federación por la Constitución. De esta manera, se consideró que dicha norma sería aplicable a los Estados que en el futuro decidieran

separarse del Sistema, y a los que fueran apartados de él por declaratoria de la Secretaría de Hacienda.

En el supuesto de que se presentaran violaciones al convenio por parte de la entidad federativa, o por el hecho de que se establecieran impuestos exclusivos de la Federación, o de derechos contrarios a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal o en el convenio de coordinación, esto provocaría que la Secretaría de Hacienda, previa audiencia de la entidad, y teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión Permanente de Funciones Fiscales, disminuya la participación de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Ahora bien, si la violación es en materia de derechos la consecuencia es que la coordinación queda sin efecto.

Acontecido ello, la Secretaría de Hacienda tendrá que comunicar dicha resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motive, para cuya corrección cuente la entidad con un plazo mínimo de tres meses. En caso de que no se efectúe la corrección, la Secretaría declarará que deja de estar adherida al sistema, publicándose en el Diario Oficial (Art. 11. Ley de Coordinación Fiscal).

De igual manera, la entidad inconforme con la declaratoria puede ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con el Artículo 105, fracción I y II de la Constitución, demandando la anulación de la declaratoria –Recurso contra la declaratoria de separación-. El Artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal regula dicho el procedimiento.

Recapitulando, si acontece una violación específica en materia de derechos se lleva a cabo una declaratoria y como consecuencia queda sin efectos la coordinación en derechos.

Ahora bien, si la violación se da en materia de impuestos, lo que procederá es que se disminuya la participación de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue.

Por último, es importante destacar la existencia de organismos en materia de coordinación, puesto que estos caracterizan indiscutiblemente a éste Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en comento.

Así entonces, en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto el gobierno federal –por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- como los gobiernos de las entidades por medio de sus órganos hacendarios, participan a través de cuatro organismos: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y desde 1990 la Junta de Coordinación Fiscal ( Art. 16 de la Ley de Coordinación Fiscal ).

En suma, con lo que refiere a este apartado, podemos precisar lo siguiente:

- Se adopta un sistema de distribución del ingreso Federal, en el que los Estados y Municipios participan de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de todos los impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería. En otras palabras, se reúne en un solo documento el procedimiento de participación respecto de dichos ingresos. Así pues, los Estados adoptan el compromiso de no gravar sobre determinadas cuestiones, en tanto formen parte de dicho sistema.
- Se trata de dar una solución cuantitativa y no cualitativa para otorgar participaciones o no, en cada gravamen.
- Se pretende dar congruencia a los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno, al crear mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre las distintas entidades, de manera que todas ellas, puedan prestar un nivel de servicios aceptable, sin que se tenga que imponer un grado de

presión fiscal sobre los contribuyentes que excedan a los que existen en otras entidades.

- Se intenta dar solución al problema de la concurrencia impositiva que se manifiesta en las haciendas públicas de un Estado Federal.

### 3.4 Las Participaciones.

Las Entidades Federativas que al igual que el Distrito Federal (que como ya se dijo, por la propia Ley de Coordinación Fiscal forma parte del Sistema), se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tenían derecho, desde su concepción original, a participar en dos fondos:

El Fondo General de Participaciones ( FGP ) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones ( FCP ).

El FGP se constituyó en 1980 con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, de la totalidad de los impuestos que recauda la Federación excepto los de comercio exterior.

Por su parte, el FCP se integraba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que percibiera la Federación por concepto de impuestos, porcentaje que se elevó en 1981 a 0.50%. La justificación de este FCP era la siguiente: tradicionalmente las participaciones se distribuyen en forma tal que las entidades que generan mayores volúmenes de ingresos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones, lo que no beneficia a los Estados de menor desarrollo económico. De esta manera, dicho Fondo se distribuiría en proporción inversa a las participaciones que recibieran en el Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realizara la Federación en cada una de las entidades. De esta manera, el 0.37% daría en 1979 por única vez, un total de mil millones de pesos a las entidades federativas. Su distribución

se llevó a cabo repartiendo en 50% de su monto por igual entre todas las entidades y la mitad restante atendiendo a las necesidades de cada una de ellas.<sup>93</sup>

Resulta entonces, que las reglas para la formación de ambos fondos como de distribución han sufrido numerosas reformas a través de los años las que inclusive alcanzaron la desaparición del Fondo Complementario en 1990 para fusionarse al actual Fondo General de Participaciones, integrado por dos componentes que por ese único ejercicio fueron equivalentes a la proporción que en el monto del nuevo fondo representaron el importe que provisionalmente tenía en 1989 el Fondo General de Participaciones -91.63%-, y el que tenía el Fondo Financiero Complementario -8.38%-.

Siguiendo el procedimiento vigente en 1989 para repartir este último, esta porción se distribuyó en proporción inversa a la participación por habitante que cada entidad tuvo en la primera parte del Fondo General.

Por otro lado, sobresalear comentar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece a través de disposiciones específicas, características de las participaciones, de entre las cuales citaremos algunas:

- *Libre manejo y disponibilidad.*- Que se hace consistir, en que los recursos que se canalizan a las entidades no están condicionadas ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a las entidades, ni de éstos a sus Municipios, por lo que son éstos los que determinan su manejo, aplicación y determinación de las partidas que habrán de erogarse. En todo caso, la única obligación de la entidad es adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y suspender, o no establecer gravámenes contrarios al sistema de referencia.
- *Periodicidad.*- Que significa, que las entidades reciben de la Federación el monto de los anticipos, a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en ese mes.
- *Oportunidad.*- Que implica, que la falta de entero o entrega de las participaciones, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal,

---

<sup>93</sup> Ibidem. p. 254.

originará intereses a cargo de la Federación o entidad –según sea el caso- con base a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión.

- *Operatividad.*- Que quiere decir, que las participaciones funcionan con base a un sistema de compensación entre la Federación y las entidades. En otras palabras, el sistema opera a través de convenios de colaboración administrativa en materia de ingresos federales, lo que implica, que las entidades acreedoras de la Federación cuando tienen un flujo de recaudación en mayores porcentajes, pueden retenerlo. En éste caso, la Tesorería de la Federación con la información rendida por la propia entidad, realiza la constancia de participaciones correspondiente y les entrega solo la diferencia a su favor en el mes que corresponda.

Como último apunte, las participaciones funcionan con base a formulas y no conforme a criterios subjetivos, lo que da seguridad a las entidades en la participación y entrega de las liquidaciones.

### 3.5 Fondo General de Participaciones.

Atendiendo a que las participaciones más elevadas corresponden a las entidades en las que se genera mayor volumen de impuestos, y que como consecuencia de ello para los Estados con menor desarrollo económico relativo es más difícil obtener los recursos necesarios para superar esa situación, se acordó crear junto con un Fondo de Participaciones que se distribuyera en razón directa de la recaudación, un Fondo Complementario que funcionara como instrumento de precaución y que por tanto se distribuyera en proporción inversa a las cantidades obtenidas del acervo anterior; con este mismo criterio se creó en 1987 otro fondo, éste para el fomento de las subdivisiones políticas de los Estados. Cimentado en estos tres elementos, se organizó el Sistema de Coordinación hasta la desaparición del segundo de ellos – Fondo Complementario- en 1990.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> CHAPOY BONIFAZ; Dolores Beatriz. Op.cit. p.224.

Ya entrando en materia, y por lo que refiere al Fondo General de Participaciones, éste al haber ido formándose en diferentes épocas y con diferentes criterios, el sistema de participaciones en vigor hasta 1979 estaba desprovisto de principios congruentes en cuanto a la determinación de los impuestos que podían ser participables y aquellos cuya recaudación debía ser exclusiva de la Federación; carecía también de uniformidad y coherencia en cuanto al monto por repartir y al método para distribuirlo. Estas deficiencias vinieron a ser corregidas al canalizar a través de un solo instrumento, la porción de los impuestos federales destinada a ser compartida, y al dividirla conforme a un único procedimiento.

Así pues, este fondo – que a partir de 1984 se vio disminuido en un 3% de su monto destinado a incrementar el Fondo Financiero Complementario de Participaciones- se integró originalmente con el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos –porcentaje ligeramente superior al 12.07% que conforme al antiguo régimen de coordinación representaron las participaciones de 1978 respecto a la recaudación federal-, y ha experimentado varios aumentos hasta llegar a constituirse con el 20% de la Recaudación Federal Participable.<sup>95</sup>

Actualmente, el Fondo General de Participaciones de conformidad con el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal se constituye por los siguientes elementos que operan independientemente entre sí:

“Artículo 2.-El fondo general de participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

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

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

---

<sup>95</sup> Ibidem. p. 225.

ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-a de esta ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al registro federal de contribuyentes en los términos del artículo 3-b de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la ley del impuesto sobre la renta.

El fondo general de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomara de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, estas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El fondo general de participaciones se adicionara con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando estas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-a de esta ley. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del fondo general de participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El fondo no se adicionara con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Así mismo, el fondo se incrementara con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionara al fondo general un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-a del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio

en el que se efectuó la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participaran en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, esta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal y que hubieran celebrado con la federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal podrán celebrar con la federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”

Debe considerarse, que el primer elemento en la Recaudación Federal Participable se distribuye en relación directa con la población que tenga la entidad federativa en relación a la del total del pago al inicio de cada ejercicio.

El segundo elemento en su evolución histórica ha tenido varias fórmulas. Para 1991 su distribución se realizó aplicando el coeficiente efectivo de participaciones del Fondo General.

El tercer elemento en su mecánica de distribución en relación a la proporción en que cada entidad federativa intervino dentro del 80% de la recaudación por bases especiales

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

de tributación en 1989, en el entendido de que esa cantidad se actualizara, y esa será la cifra que corresponderá la entidad en el ejercicio de que se trate.<sup>96</sup>

Concluyendo, el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable, es decir, aquella que obtenga la Federación por concepto de todos los impuestos, así como de todos los derechos sobre la extracción de hidrocarburos y minería en un ejercicio fiscal. De tal suerte, que ese 20% representa a su vez un 100% de dicho fondo, del cual un 45.17% se distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada entidad, otro 45.17% en base a las formulas que prevé la Ley de Coordinación Fiscal (Artículo 3), y el restante 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

### **3.6 Las Participaciones a favor de las Entidades y Distrito Federal.**

De manera general, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1º, párrafo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Adicionalmente, las entidades participaran en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable (vgr. en recargos sobre impuestos federales, en la multas por infracción a leyes federales, entre otras), que se señale en los convenios respectivos y en la proporción que en los mismos se establezca (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Igualmente participarán en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de

---

<sup>96</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op.cit. p. 255.

terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Acto seguido, las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

### **3.7 Las Participaciones a favor de los Municipios.**

Repartidas según las normas que cada legislatura local determine, los Municipios reciben – conforme a lo establecido en disposiciones federales- un porcentaje no inferior al 20% del importe que al Estado del cual forman parte le corresponda en el Fondo General de Participaciones; y en el caso de los Estados que han aceptado armonizar sus gravámenes sobre adquisición de inmuebles, y al efecto han adoptado los lineamientos federales en cuanto a base, desgravamientos y tasa, así mismo, sus subdivisiones políticas reciben también un porcentaje no inferior al 20% sobre el total del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos –excepto aviones- cedido por la federación como un estímulo a las entidades coordinadas en esta materia. De igual manera, les

corresponde el monto total de la suma que del Fondo de Fomento Municipal obtenga la entidad que integran.<sup>97</sup>

La entrega de esas cantidades provenientes de la recaudación federal la efectúa la Federación por conducto de los gobiernos locales, que a su vez para no dar cabida al pago de recargos e intereses, deben distribuirlas dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que las reciban; pero si alguno omite cumplir con esta obligación, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales procede a hacerlo la Federación, descontándolas de las participaciones que correspondan al Estado remiso.

Además, los Municipios reciben directamente de la Federación participaciones sobre algunas multas aplicadas por autoridades administrativas distintas de las fiscales, sobre los derechos del otorgamiento de concesiones en la zona federal marítimo terrestre, y sobre algunos impuestos específicos al comercio exterior.<sup>98</sup>

Debe notarse, que las participaciones deben ser cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones. Los gobiernos de los Estados pueden publicar, por lo menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Federación y en alguno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus Municipios.

### **3.8 Fondo de Fomento Municipal.**

Dicho fondo, fue creado en el mes de diciembre de 1980 como una exigencia a la problemática existente de aquel momento, es decir, ante la inminente salida del petróleo mexicano al extranjero, que sólo se efectuaba por el puerto de Coatzacoalcos, Veracruz, dicho Municipio era el único beneficiado sobre el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto respecto de las exportaciones de ese hidrocarburo, por tal

---

<sup>97</sup> BONIFAZ CHAPOY, Dolores Beatriz. Op.cit. p. 267.

<sup>98</sup> Ibidem. p. 268.

motivo, y dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza de dominio público de la nación se concentraba en una sola municipalidad, la Cámara de Diputados decidió que de la participación de 95% de dicho impuesto correspondiera sólo el 10% a la localidad en cuestión, y el 90% restante se distribuyera entre todos los Municipios del país.<sup>99</sup> No obstante, dichos porcentajes tuvieron diversas variaciones en los años siguientes de aquella década.

El Fondo en comento, ha venido siendo repartido con propósitos de precaución. Así por ejemplo, hasta 1983 se distribuyó entre los Estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario en Participaciones –desaparecido éste último en 1990- ; y entre 1984 y 1989 cada entidad obtuvo por ese concepto hasta una cantidad igual a la recibida el año anterior, más una porción del incremento experimentado por el fondo que se analiza en relación con el año precedente, dividida siguiendo las reglas de distribución del Fondo Complementario; en el caso de que ocurriera un decremento en el Fondo éste se partiría en la proporción que hubiera correspondido a cada Estado en el año inmediato anterior.<sup>100</sup>

Una vez que desaparece el Fondo Complementario en 1990, el Fondo de Fomento Municipal se divide entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que en el ejercicio de que se trate les hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones, ajustados los coeficientes de distribución una vez eliminado el Distrito Federal que carece de Municipios.

### **3.9 Participaciones a las Entidades no Coordinadas.**

Con lo que refiere a este rubro, aunque no existen actualmente ni han existido desde la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal Estados no coordinados, el artículo 6º transitorio de esta ley de referencia, dispone que las entidades que no se adhieran al

---

<sup>99</sup> Ibidem. p. 270.

<sup>100</sup> Ibidem. p. 272.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan conforme a leyes y decretos que quedaron derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación (31-XII-1979, y las de los impuestos especiales a que se refiere el inciso V, fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal que subsista.

Así mismo, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en su artículo 28 establece participaciones a favor de las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases (ejemplificando):

- I. Del importe recaudado sobre cerveza:
  - a) 2.8% a las entidades que los produzcan.
  - b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
  - c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.
- II. Del importe recaudado sobre gasolina:
  - a) 8% a las entidades federativas.
  - b) 2% a sus municipios.
- III. Del importe recaudado sobre tabacos:
  - a) 2% a las entidades productoras.
  - b) 13% a las entidades consumidoras.
  - c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

Por consiguiente, al final de este precepto se manifiesta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los Municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo que proporcione el INEGI.

Por último se señala, que los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con

impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que solo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.

### **3.10 Fondos Específicos.**

También llamados “fondos de aportaciones federales”, y con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de la Ley de Coordinación Fiscal, se establecen estas aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, todo ello, respecto de la participación de tales entes en la Recaudación Federal Participable ( artículo 25 de la Ley Federal de Coordinación Fiscal ).

De esta relación, se instauran los siguientes fondos específicos:

- I. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal;
- II. Fondo de aportaciones para los servicios de salud;
- III. Fondo de aportaciones para la infraestructura social;
- IV. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de aportaciones múltiples;
- VI. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos; y
- VII. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por último, resulta conveniente precisar que mientras el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal no se encuentran condicionados, ni sujetos a destino específico, ni mucho menos se pagan en obra o son susceptibles de fiscalizarse - todo ello porque la ley se los permite-, cosa totalmente distinta ocurre con los Fondos Específicos del Capítulo V del multicitado ordenamiento, en el que se

encuentran totalmente condicionados, sujetos al destino para el cual fueron creados, siendo además revisables y fiscalizables, entre otras constantes más.

### 3.11 Colaboración Administrativa.

La colaboración administrativa en materia fiscal se crea con el objeto de aminorar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de los problemas, de adoptar sistemas que acercaran a las autoridades que debían tomar las decisiones al lugar en el que surgían las dificultades, de evitar la superposición de trámites y de aprovechar la capacidad administrativa de las entidades. Sin embargo, todo ello tiene su exégesis desde 1948 fecha en la cual se había establecido por vez primera la coordinación fiscal para efectos de la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles, ya que respecto a este gravamen habían venido celebrándose convenios de colaboración administrativa entre las entidades de la República y la Federación. Sus preceptos que en un principio eran demasiado heterogéneos, fueron uniformados en 1974.

Ya entre 1974 y 1975 tuvieron verificativo convenios de coordinación también sobre algunos aspectos del impuesto sobre la renta, y respecto a los tributos que recaían sobre la tenencia y uso de vehículos y bebidas alcohólicas. De tal suerte, que para asegurar la homogeneidad de los sistemas de administración de los gravámenes, y para establecer igual trato para los contribuyentes por parte de las diversas autoridades, la Federación y los Estados firmaron en 1978 los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal.

En suma, la colaboración administrativa de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de los impuestos federales, había hecho posible obtener un importante aumento en la recaudación, motivo por el cual en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se instituyeron los convenios entre esos niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Ibidem. p. 275.

Resulta entonces que la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 13, 14 y 15 ordena:

**“Artículo 13.-**El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicaran en el periódico oficial de la entidad y en el diario oficial de la federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

En los convenios señalados en este precepto se fijaran las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.”

**“Artículo 14.-** Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. en contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, solo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservara la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.”

**“Artículo 15.-** La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha secretaria y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La secretaria, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el fondo establecido en el artículo 2o. y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Las entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos, o en ambos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la entidad o de la federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el congreso de la unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.”

De esta forma, es como se deduce que la colaboración administrativa en materia fiscal debe implicar tanto una *coordinación de procedimientos administrativos*, como una *coordinación de normas presupuestarias*, todo ello, con el firme propósito de lograr entre las entidades y la Federación una mejor y mayor recaudación, fiscalización y administración de los impuestos federales.

No obstante, conviene indicar que tratándose de la coordinación de procedimientos administrativos, ésta surge exitosamente, ya que la colaboración administrativa de los Estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y administración de recursos, hizo posible obtener un aumento importante en dichos rubros, lo que motivó a que en la Ley de Coordinación Fiscal se instituyeran los convenios entre esos niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.

Por su parte, tratándose de la coordinación de normas presupuestarias, a pesar de los esfuerzos realizados no existieron acuerdos de coordinación respecto a tales principios presupuestarios, ni siquiera uniformidad en cuanto a la presentación de los presupuestos.

En breve, podemos decir que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existen dos tipos de acuerdos o convenios que se pueden suscribir:

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ( del cual ya hemos hablado anticipadamente ), y
- Convenios de Colaboración Administrativa.

Respecto a éste último, su objeto es básicamente el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), la fiscalización, la recaudación y la administración de recursos. Así pues, dichos convenios deben ser –al igual que los de adhesión- aprobados por los Congresos de los Estados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como en los medios de difusión oficial de cada una de las entidades de que se trate.

## **CAPITULO 4.**

### **4. Hacia una nueva Coordinación Fiscal.**

#### **4.1 La Conferencia Nacional de Gobernadores.**

##### **4.1.1 Naturaleza.**

##### **4.1.2 Integración y objetivos.**

##### **4.1.3 Acuerdos relevantes en materia financiera.**

#### **4.2 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.**

##### **4.2.1 Naturaleza.**

##### **4.2.2 Funciones.**

##### **4.2.3 Importancia en materia financiera.**

#### **4.3 Convención Nacional Hacendaria.**

##### **4.3.1 Convocatoria.**

##### **4.3.2.1 Bases.**

##### **4.3.2.2 Propósito.**

##### **4.3.2.3 Objetivos.**

##### **4.3.2.4 Principios.**

##### **4.3.2.5 Temas de la Convención.**

##### **4.3.2.6 Proceso en los trabajos de la Convención.**

##### **4.3.2.7 Estructura.**

##### **4.3.2.8 Implicaciones.**

##### **4.3.2.9 Resultados de la Convención.**

#### **4. Hacia una nueva Coordinación Fiscal.**

##### **4.1 La Conferencia Nacional de Gobernadores.**

Técnicamente hablando la “Conferencia Nacional de Gobernadores ( CONAGO )”, tuvo su aparición en la Declaratoria de Mazatlán, celebrada el día 10 de agosto del 2001, en la que se estableció, con la participación de los Gobernadores de los Estados libres y soberanos de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, Estatal y Municipal que tuviera como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.<sup>102</sup>

Así mismo, los gobernadores de referencia en su calidad de titulares legítimos del poder ejecutivo conscientes del mandato que representaban, propusieron impulsar a la brevedad posible los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación. Igualmente, comprometieron su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avanzara en la consolidación de un genuino federalismo, que propiciara un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Acto seguido, se dejó en claro que toda decisión legislativa, es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello, también se propuso que los Legisladores en sus trabajos parlamentarios tomaran en consideración el sentir, las recomendaciones y consensos de los Gobiernos Estatales a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar a nivel constitucional un renovado espíritu federalista.

---

<sup>102</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>

Continuando, se sentenció de que una de las premisas máximas que se adoptaron en torno al origen de la CONAGO fue la necesidad de respetar el objetivo de mantener finanzas públicas sanas y preservar los equilibrios macroeconómicos del país.

Por otro lado, la CONAGO se suma proactivamente en la promoción del desarrollo social en los ámbitos Nacional, Estatal y Regional (Municipal), actualizando las relaciones interinstitucionales para estar en mejores condiciones de lograrlo. También representa el inicio de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deberán ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra Nación.

En suma, los gobiernos integrantes de la CONAGO están conscientes de que México debe ser un país fuerte sustentado en Estados y Municipios con solidez financiera y capacidad jurídica para atender las demandas sociales, ya que es evidente que todo país desarrollado ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento económico con equidad, cuando cuenta con paz social, certidumbre democrática, estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales y una administración pública federalizada a gran escala.

#### **4.1.1 Naturaleza.**

La Conferencia Nacional de Gobernadores se creó como una necesidad de los representantes del poder ejecutivo local de cada entidad participante, que tuvieron la intención de lograr acuerdos consensuados en busca de beneficios comunes, pero sobre todo, con una clara intención de ser tomados en consideración por las instancias correspondientes. Así entonces, el único documento que pudiéramos tomar como punto de partida para tratar de esclarecer la cuestión que nos ocupa, es el llamado “Fundamentos básicos de la CONAGO”, en el cual se encuentran a grandes rasgos, sus lineamientos básicos, objetivos y finalidades.

De lo anteriormente expuesto, podemos precisar en un primer momento, que la Conferencia Nacional de Gobernadores -CONAGO -se constituyó como una instancia política de interlocución y negociación, que representa la fuerza de los Estados de la República, con una vocación incluyente y propositiva. Así mismo, se afirma como un órgano unido y cohesionado con capacidad de iniciativa en los grandes temas nacionales, anteponiendo siempre el interés de la República.

Igualmente, la Conferencia Nacional de Gobernadores se confirmó como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas, y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes, que permitan articular, entre sí y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.

Por otro lado, la Conferencia Nacional de Gobernadores se manifiesta con firme disposición, a una búsqueda comprometida de acuerdos que demande la sociedad en materia de federalismo, dando énfasis al federalismo fiscal.

Por último, la CONAGO y cada uno de sus integrantes, realizan acciones para establecer acuerdos políticos federalistas que buscan a corto plazo, acciones concretas que fortalezcan a la Nación.

#### **4.1.2 Integración y objetivos.**

##### **Integración.**

Desde sus inicios la CONAGO no estableció una estructura propiamente dicha, por lo que se definió que su integración se conformara de miembros y comisiones.

Por lo que respecta a sus miembros, en un principio sólo fueron participes los Estados firmantes en la Declaratoria de Mazatlán – de los cuales se ha hecho referencia

anticipadamente-. Actualmente, la CONAGO goza de la participación de todas y cada una de las Entidades Federativas ya sea en su calidad de titulares de la entidad, así como también, de legisladores de las mismas, sin importar en algún momento de la fracción partidista que representen.

Lo anterior, demuestra el esfuerzo realizado de manera invariable en todas las reuniones celebradas a lo largo de esta consolidación de la CONAGO, siempre con la firme intención de ser un espacio incluyente y de participación de todos aquellos que demuestren un deseo firme y ponderante de un nuevo federalismo.

Por su parte, las comisiones están integradas por los Ejecutivos de las Entidades Federativas, coordinadas cada una de ellas por un Gobernador de los integrantes de cada comisión.

Así mismo, las comisiones son el entorno donde se realizan los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, donde se busca deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria; criterios para la transferencia de potestades y recursos; desarrollo social; seguridad pública; costo de los servicios públicos; políticas de inversión pública; procesos de desarrollo y descentralización administrativa; fortalecimiento a los gobiernos locales, y relaciones intergubernamentales.

Así pues, “Estos trabajos son evaluados y consensuados por los Gobernadores en sus reuniones plenarios y deberán resultar en el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra Nación”.<sup>103</sup>

Composición de las comisiones:

1. Atención a Migrantes.
2. Campo.
3. Combate a la Pobreza.

---

<sup>103</sup> <http://www.conago.gob.mx/estructura/comisiones.asp>

4. Educación.
5. Fondo Nacional de Desastres Naturales.
6. Hacienda.
  - 6.1 Convención Nacional Hacendaria.
  - 6.2 Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público.
  - 6.3 Auditorías y Fiscalización del Ramo 33.
7. Infraestructura.
8. Notarios y Corredores.
9. Reforma del Estado.
10. Salud.
11. Seguridad Pública.
12. Vinculación con Asociaciones de Autoridades Municipales.
13. Vinculación con Grupos Sociales.
14. Vinculación con Medios de Comunicación.

<b>1. Atención a Migrantes</b>	<b>2.Campo</b>	<b>3.Combate a la pobreza</b>
Zacatecas	Michoacan	Oaxaca
Baja California	Baja California Sur	Cohauila
Campeche	Estado de México	Campeche
Chiapas	Guerrero	Estado de México
Chihuahua	Hidalgo	Guerrero
Durango	Morelos	Hidalgo
Estado de México	Puebla	Puebla
Guanajuato	Sinaloa	Sonora
Hidalgo	Sonora	Tamaulipas
Michoacan	Tabasco	Veracruz
Morelos	Tamaulipas	
Oaxaca	Tlaxcala	
Puebla	Veracruz	
San Luis Potosí		
Sonora		
Tabasco		
Veracruz		

4. Educación	5. Fondo Nacional de Desastres Naturales	6. Hacienda
Chiapas	Baja California Sur	Hidalgo
Baja California	Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California Sur	Durango	Baja California
Campeche	Guanajuato	Chiapas
Chihuahua	Puebla	Chihuahua
Coahuila	Veracruz	Coahuila
Colima		Colima
Estado de México		Estado de México
Guanajuato		Guerrero
Guerrero		Morelos
Hidalgo		Puebla
Morelos		Querétaro
Puebla		Quintana Roo
Quintana Roo		San Luis Potosí
Sinaloa		Sinaloa
Sonora		Sonora
Tabasco		Tabasco
Tamaulipas		Tamaulipas
Tlaxcala		Tlaxcala
Veracruz		Veracruz

6.1 Convención Nacional Hacendaria	6.2 Presupuesto Financiamiento y Gasto Público	6.3 Auditorias y Fiscalización del Ramo 33
Chihuahua	Estado de México	Durango
Aguascalientes	Campeche	Estado de México
Baja California	Sonora	Sonora
Coahuila	Tamaulipas	Tamaulipas
Estado de México		
Hidalgo		
Puebla		
Sinaloa		
Sonora		
Tabasco		
Tamaulipas		
Tlaxcala		
Veracruz		

7. Infraestructura	8. Notarios y Corredores	9. Reforma del estado
Coahuila	Veracruz	Veracruz
Campeche	Estado de México	Aguascalientes
Estado de México		Baja California
Sinaloa		Campeche
Sonora		Chiapas
		Chihuahua
		Distrito Federal
		Estado de México
		GUanajuato
		Guerrero
		Hidalgo
		Jalisco
		Michoacán
		Morelos
		Oaxaca
		Puebla
		Querétaro
		Quintana Roo
		San Luis Potosí
		Sinaloa
		Sonora
		Tamaulipas
		Tlaxcala
		Yucatán
		Zacatecas

10. Salud.	11. Seguridad Pública	12. Vinculación con Asociaciones de Autoridades Municipales
Tabasco	Sinaloa	Baja California Sur
Baja california	Estado de México	Estado de México
Campeche	Campeche	Guerrero
Chihuahua	Quéretaro	Veracruz
Colima	Sonora	
Estado de México		
Guerrero		
Hidalgo		
Puebla		
Sinaloa		
Sonora		
Tlaxcala		
Veracruz		

Sociales	de Comunicación
Baja California	Tlaxcala
Estado de México	Estado de México
Guerrero	Guerrero
	Morelos
	Quintana Roo

### Objetivos.

La Conferencia Nacional de Gobernadores tratando de mantener respeto de las instituciones del país, busca fortalecer el Federalismo mediante mecanismos democráticos. Para lograrlo, dicho foro permanente mantiene como constantes los siguientes objetivos y fundamentos:

- “Funcionar como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un mayor equilibrio y redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno Federal y Estatal...”
- Impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas, para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional y cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades...
- Reafirmar el superior compromiso de las entidades federativas con el pacto federal, y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y fortalecimiento del federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones...
- Proponer el diseño de políticas públicas, para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia...

- Buscar la coincidencia con el Gobierno Federal para encontrar soluciones a las demandas sociales, de infraestructura y de servicios públicos con base en los siguientes principios: solidaridad, para la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre los órdenes de gobierno; de subsidiariedad, para propiciar gobiernos locales capaces y comprometidos con las facultades, funciones, responsabilidades y recursos que les competen conforme a la ley; y de resarcitoriedad, para retribuir a las entidades federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios...
- Realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria; criterios para la transferencia de potestades y recursos; desarrollo social; seguridad pública; costo de los servicios públicos; políticas de inversión pública; procesos de desarrollo y descentralización administrativa; fortalecimiento a los gobiernos locales; y relaciones intergubernamentales...
- Mantener un diálogo permanente con los miembros del Congreso de la Unión para lograr un presupuesto de egresos que otorgue a los Estados y Municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población. Asimismo, sostener un diálogo permanente con todas las fuerzas políticas del país...<sup>104</sup>

A grandes rasgos, esta Conferencia tiene como propósito el entendimiento y como propuesta la más amplia convocatoria, para que los Gobernadores que así lo deseen, se incorporen a la discusión sobre el fortalecimiento del Federalismo, la democracia y el Estado de Derecho.

---

<sup>104</sup> <http://www.conago.gob.mx/generalidades/queEs.asp>

#### **4.1.3 Acuerdos relevantes en Materia Financiera.**

La CONAGO en la medida y extensión de sus alcances y posibilidades ha ido trabajando en el establecimiento de constantes, que vengán a constituirse como verdaderas premisas que ayuden y faciliten la construcción de las bases para un verdadero y auténtico Federalismo Fiscal.

Todo ello, tiene sustento en las diversas reuniones que a lo largo de tres años se han venido celebrando, sin que en ninguna de ellas, se haya dejado a la deriva el aspecto fiscal, siempre tan importante y trascendente en los objetivos de esta Conferencia.

Así por ejemplo, para ilustrar cuáles han sido dichos acuerdos vale la pena enumerar los siguientes: -con la salvedad de que algunos de ellos hayan sido superados durante los años de trabajo-

##### *1. Declaratoria de Mazatlán (Mazatlán, Sinaloa a 10 de agosto de 2001).*

En esta declaratoria, se reconoció la urgencia de incrementar los recursos de las haciendas públicas, así como la importancia de definir de manera permanente los postulados constitucionales relativos a un auténtico federalismo en todos los órdenes.

Para ello, se tomó en consideración que toda modificación debería respetar el objetivo de mantener finanzas públicas sanas y preservar los equilibrios macroeconómicos del país.

Así tenemos, que entre los principales aspectos que se acordaron destacan los siguientes:

- “Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el Federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las Entidades Federativas y Municipios...”

- Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al Federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios)...
- Proponer la creación en la Constitución de la República de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” que sea integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 Entidades Federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación...

En materia de Impuestos al Valor Agregado:

- Se buscará minimizar el impacto del IVA en las clases más desprotegidas...
- Que se mantenga la tasa del 15%, correspondiendo a la federación el 12% y un 3% a los estados (el cual podría ser un impuesto al consumo), sin afectación de las participaciones federales, de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales...
- La tasa en las franjas y regiones actuales de las fronteras norte y sur debe ser de un 10%, correspondiendo 8% a la federación y 2% a los Estados fronterizos...
- Que el impuesto a los consumos locales del 3% se legisle en el ámbito federal, para mantener la uniformidad en su aplicación...

En materia del Impuesto Sobre la Renta:

- Mantener las tasas actuales aplicables a personas morales y personas físicas.
- Que el ISR de servidores públicos de Estados y Municipios sea 100% participable para cada orden de gobierno...
- Que el régimen de pequeños contribuyentes sea una potestad para las Entidades Federativas...
- No aceptar que se graven las prestaciones de previsión social, debidamente justificadas...
- Que el impuesto de enajenación de inmuebles de personas físicas sea para los Estados y que las legislaturas locales determinen el monto a participar a los Municipios...

- Que se mantenga el tratamiento preferencial a contribuyentes con actividad agrícola, ganadera, pesquera y silvícola con ingresos anuales hasta de 4 millones de pesos...

En materia de ISAN:

- Que no se realicen cambios...

En materia de Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS)

- Que no se realicen cambios...

En materia de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Que el porcentaje del fondo general de participaciones se incremente gradualmente...
- Que se incorporen a la recaudación federal participable, los derechos extraordinarios sobre la extracción del petróleo...
- Revisar los convenios de gasto federalizado de educación y salud...
- Que se implemente un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las entidades federativas, y en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la Federación...

Deuda Pública:

- Revisar el marco jurídico en materia de las entidades federativas...

Otros:

- Que los gobiernos estatales y municipales participen en los consejos directivos de la banca de desarrollo y del Servicio de Administración Tributario...<sup>105</sup>

Por último, se puso de manifiesto que los gobiernos estatales, en el ámbito de su responsabilidad, establecerían un trabajo respetuoso, serio y permanente con el Ejecutivo

---

<sup>105</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>

Federal, el Congreso de la Unión y los Congresos Locales, a fin de encontrar consensos y construir una Reforma Hacendaria Integral con responsabilidad social.

*2. Reunión Cancún, Quintana Roo (13 de julio de 2002).*

En la referida reunión, únicamente se ratificaron los objetivos de la CONAGO, y se convoca a una próxima reunión que tuvo verificativo el día sábado 24 de agosto de 2002, en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, dando seguimiento a los acuerdos anteriores.<sup>106</sup>

*3. Primera Sesión Ordinaria de la CONAGO (Atlihuetzia, Tlaxcala a 24 de agosto de 2002).*

Con lo que refiere al marco de esta reunión de trabajo, que tuvo lugar entre los Titulares del Poder Ejecutivo de diversas Entidades Federativas, se dejó en claro el objeto de intercambiar opiniones sobre el fortalecimiento del Federalismo y asuntos de interés local y nacional, en materia Hacendaria, de Educación y Salud.

De igual manera, los gobernadores reunidos en esta primera sesión ordinaria de la CONAGO decidieron abordar el tema referente a la Reforma Hacendaria Integral que requiere el país, así como aspectos relativos al presupuesto de egresos de la federación.

Así entonces, tratándose del rubro fiscal se sugirió promover la creación de una Ley de Coordinación Hacendaria, que entre sus principales puntos incluyera:

- “Incrementar el porcentaje que se asigna al fondo general de participaciones de la recaudación federal participable...
- Ampliar la determinación de la recaudación federal participable, para incluir todos los ingresos, tributarios y no tributarios, del gobierno federal...

---

<sup>106</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r13-jul-2002.asp>

- Incorporación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a los fondos de aportaciones federales (ramo 33), como un fondo de fortalecimiento estatal, integrándose con un porcentaje de referencia en relación a la recaudación federal participable...
- Dar estricto cumplimiento a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal para que los recursos destinados a educación y salud sean los suficientes, y se garantice que éstos no serán recortados y así evitar que se generen desequilibrios en las finanzas estatales...
- Dar facultades a las entidades federativas, para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones; cuyo ejercicio y supervisión será facultad únicamente de las entidades...
- Garantizar a PEMEX, CFE y Luz y Fuerza del Centro un régimen fiscal autónomo que les permita un sano crecimiento, así como la reinversión en infraestructura que contribuya al desarrollo nacional...
- Se audite de inmediato el fondo de la recaudación federal participable, para transparentar las razones por las que se disminuyeron de manera considerable las participaciones a Estados y Municipios...<sup>107</sup>

Cabe indicar, que en torno a esta reunión, también se planteó la necesidad de abatir la evasión y elusión fiscal, así como reducir los costos de operación de la administración tributaria e incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal, sin necesidad de aumentar o crear impuestos.

Además, se planteó la necesidad de mantener la estabilidad de la economía nacional, con un presupuesto equilibrado que contribuya a mantener a la baja la inflación y que permita retomar la senda de un crecimiento económico sostenido.

---

<sup>107</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r24-ago-2002.asp>

*4. Segunda Sesión Ordinaria de la CONAGO (Pachuca de Soto, Hidalgo a 28 de septiembre de 2002).*

En esta reunión, los gobernadores y representantes, además de tratar algunos puntos pendientes sobre la reforma hacendaria que se habían discutido en la reunión anterior, abordaron el tema de la educación que previamente se había convenido. No obstante, únicamente hacemos mención a los acuerdos a los que se llegaron en materia fiscal, destacando los siguientes:

En materia de reforma hacendaria y presupuesto de egresos del 2003, se acordó:

- “Integrar un grupo de trabajo (legisladores y gobernadores), buscando que haya al menos un Diputado y un Senador por cada Estado, para trabajar en las ocho propuestas relativas a puntos específicos de la reforma hacendaria de gran visión y para el presupuesto de egresos del 2003, aprobadas por esta conferencia. este grupo de trabajo se apoyaría con los equipos técnicos ya estructurados con los Secretarios de finanzas de las Entidades Federativas...
- Entregar el proyecto de iniciativa de ley y coordinación hacendaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal para su consenso y al grupo de trabajo de los legisladores federales para su presentación al Congreso de la Unión.
- Los titulares de los ejecutivos estatales celebrarían un convenio con la Auditoria Superior de la Federación para que revise y audite la integración de la recaudación federal participable...
- Dar seguimiento a la propuesta de que en la próxima sesión de la Cámara de Diputados Federal, se proponga un punto de acuerdo para que la Auditoria Superior de la Federación audite el desglose de las cifras que integran la recaudación federal participable, así como las bases que dan origen al cálculo de cada uno de los conceptos y fuentes de la misma, particularmente la relativa a PEMEX, que utilizó la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para el cálculo y liquidación de participaciones federales 2001 y 2002, así como el fondo de estabilización petrolera...

- Incorporar para su análisis, dentro del marco de los trabajos de los Secretarios de Finanzas de las entidades federativas, los planteamientos de los Estados de México y Veracruz, sobre la asignación de los recursos del ramo 33 relativos al fortalecimiento Municipal...
- De la recaudación de impuestos a las gasolinas, luz y teléfono, se destine una parte para fortalecer a los Estados y Municipios, con el propósito de evaluar su viabilidad para su implementación...<sup>108</sup>

5. *Primera Sesión Extraordinaria de la CONAGO (Metepc, Estado de México a 16 de octubre de 2002).*

Como parte de la presente reunión, fueron analizadas las propuestas surgidas de la Reunión de Gobernadores celebrada en la ciudad de Pachuca, Hidalgo el 28 de septiembre, relativas a la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2003.

Con el propósito de fundamentar el Punto de Acuerdo, los firmantes, acordaron en los siguientes términos:

Primeramente, convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la integración de un Grupo de Trabajo encabezado por Gobernadores miembros de la CONAGO, que tendría, entre otras, las siguientes facultades:

- “Recibir respuesta a los planteamientos formulados relativos a resarcir los recursos presupuestados para el 2002, que no habían sido entregados a los Estados...”
- Fortalecer la revisión e integración de los ingresos que conforman la Recaudación Federal Participable...

---

<sup>108</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r28-sep-2002.asp>

- Establecer en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 la aplicación de los ingresos adicionales para compensar la caída de participaciones, antes que la amortización de deuda externa...
- Participar en la integración de las asignaciones presupuestales por entidad federativa, de los Ramos 28 y 33; en este último, validando el cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal en los Fondos Educativos y de Salud...
- Recibir respuesta sobre la presupuestación del Programa de Apoyo a las Entidades Federativas...
- Obtener que en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio fiscal 2003, se establezca la prohibición explícita de realizar ajustes a la baja, en programas o acciones convenidos con los Estados. Asimismo, incluir la obligación de consensuar con los Ejecutivos Estatales, cualquier ajuste a los Programas Federales..."<sup>109</sup>

En segundo lugar, que un Grupo de Gobernadores de la CONAGO trabaje con el H. Congreso de la Unión, respetando en todo momento las atribuciones que la Constitución le otorga a cada una de sus Cámaras. Para tal efecto, se convocaría a un encuentro con integrantes de las comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras; así como con la de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados

Lo anterior, permitirá que los Estados tengan certidumbre a la hora de preparar sus proyectos e iniciar con el Gobierno Federal, una nueva relación de Coordinación Hacendaria que permita realizar proyectos conjuntos para atender mejor las necesidades del país.

El objetivo de estas propuestas es compartir responsabilidades y medios financieros para atender mejor las demandas ciudadanas, y avanzar para que el trato entre los órdenes de gobierno sea cada vez más equitativo.

---

<sup>109</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r16-oct-2002.asp>

Para finalizar, valdría la pena recordar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien integra el presupuesto a través de las propuestas de las diferentes dependencias y entidades, quienes definen los programas y proyectos que inciden en el desarrollo económico y social de los Estados y Municipios. Tal es el caso, por ejemplo, de ramos como el de salud y educación. Con este mismo espíritu, la CONAGO propuso que los gobiernos estatales mantuvieran una participación activa en el conjunto del proceso presupuestario.

Con ello, hay que dejar claro que el Ejecutivo Federal es quien formula y envía la iniciativa, pero que es en el Honorable Congreso de la Unión en donde finalmente se define el rumbo presupuestal del país.

*6. Tercera Reunión Ordinaria de la CONAGO (Chihuahua, Chihuahua a 28 de octubre de 2002).*

En ésta tercera reunión ordinaria, se observó que la Conferencia Nacional de Gobernadores se comprometió a seguir buscando los acuerdos que demanda la sociedad en materia de federalismo, dando énfasis al federalismo fiscal.

De igual forma, la CONAGO se afirmó como un órgano unido y cohesionado con capacidad de iniciativa en los grandes temas nacionales, anteponiendo siempre el interés de la República por encima de cualquier otro.

Dicho lo anterior, a continuación enunciamos los acuerdos adoptados por tal instancia:

- “En atención a la manifestación del Presidente de la República se reconocieron como interlocutores válidos a los gobernadores de los Estados para el análisis y discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio 2003, así como a su manifestación expresa de construir acuerdos y consensos a través del diálogo, la CONAGO expresa su disposición para analizar las propuestas del Ejecutivo Federal...”

- Se acordó mantener un diálogo permanente con los miembros del Congreso de la Unión para lograr un Presupuesto de Egresos que otorgue a los Estados y Municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población. Asimismo, mantener un diálogo permanente con todas las fuerzas políticas del país...
- Se propuso el establecimiento de un mecanismo de revisión y verificación que permita a los gobiernos estatales conocer con oportunidad los montos presupuestales que con base en la Ley de Coordinación Fiscal les corresponden...
- Se solicitó que se informara de manera puntual sobre los montos en que ha disminuido la recaudación fiscal participable, con el objeto de precisar la cantidad en que han disminuido las participaciones a Estados y Municipios correspondientes al ejercicio fiscal 2002, con énfasis en los ingresos de PEMEX...
- La CONAGO ratificó su petición de que el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas, PAFEF, sea incorporado en los fondos de aportaciones federales, Ramo 33; a que se incremente gradualmente el porcentaje de la recaudación federal participable que se asigna al Fondo General de Participaciones, que actualmente se encuentra en el 20 por ciento, y desde hace años ha habido propuestas de los mismos gobernadores, de que ese fondo se aumente hasta el 45 por ciento...<sup>110</sup>

Como se puede apreciar, la CONAGO en esta reunión, manifestó su petición, consistente en que los recursos de los programas federalizados, cambiaran de transferencia y/o subsidios, a aportaciones federales a entidades federativas incorporadas en el Ramo 33.

---

<sup>110</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r28-oct-2002.asp>

7. *Cuarta Reunión Ordinaria de la CONAGO (Cabo San Lucas, Baja California Sur a 22 de noviembre de 2002).*

Los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) durante su cuarta reunión ordinaria, realizada el 22 de noviembre de 2002, en Cabo San Lucas, Baja California Sur, tomaron por consenso los siguientes acuerdos:

- “La CONAGO y cada uno de sus integrantes realizarán las acciones a que haya lugar a fin de establecer los acuerdos políticos federalistas que permitan en el corto plazo acciones concretas que fortalezcan a la Nación...

-Con lo que refiere a este punto, en principio, se acuerda entablar un diálogo formal con las dirigencias de los partidos políticos nacionales y profundizar la vinculación con los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a fin de integrar una nueva mayoría, que formule en bien de la Nación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos 2003, y la realización de una Miscelánea Federalista.-

- Se formalizaron los trabajos de un grupo técnico para fortalecer la vinculación con los legisladores federales, a fin de establecer una permanente interlocución de la CONAGO con los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, respecto al proceso de definición del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, así como al seguimiento de las iniciativas de reforma legal apoyadas por la CONAGO...”<sup>111</sup>

Como último apunte, es importante comentar que la CONAGO en dicha reunión, decidió aceptar la propuesta de la Secretaría de Gobernación para reunirse ante los medios de comunicación y presentar su posicionamiento. Dicho posicionamiento contenía, entre otros temas, el invariable respeto de la CONAGO a los poderes de la Unión, así como la aceptación del ofrecimiento de apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades federativas que lo requirieron, del anticipo de participaciones correspondiente al ejercicio 2003.

---

<sup>111</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r22-nov-2002.asp>

*8. Quinta Sesión Ordinaria de la CONAGO (Manzanillo, Colima a 8 de diciembre de 2002).*

Básicamente, con lo que respecta a esta reunión, se analizó la conveniencia de reforma al paquete presupuestal, ya que se acordó profundizar la vinculación con los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a fin de integrar en bien de la República, el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos 2003, y la realización de una Miscelánea Fiscal Federalista, manteniendo un dialogo permanente con los legisladores.

Así pues, otros importantes acuerdos que se adoptaron fueron los siguientes:

- Referente a la Ley de Coordinación Fiscal, “se propuso incrementar el monto de la recaudación federal participable del 20% al 21% que se asigna al Fondo General de Participaciones. Los Gobernadores de la CONAGO acordaron, que de recibir este beneficio, lo reflejarían en la misma proporción a los Municipios de sus respectivas entidades...
- Se propuso reformar la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), integrado por un monto no menor al 2.5% de la Recaudación Federal Participable. Dicho programa se habría de administrar como un fondo adicional dentro del ramo 33...”<sup>112</sup>

*9. Sexta Reunión Ordinaria de la CONAGO (Morelia, Michoacán a 14 de marzo de 2003).*

En ésta sexta reunión ordinaria, los diferentes gobernadores de las entidades - miembros de la CONAGO-, además de pronunciarse por relaciones comerciales internacionales en términos de equidad y abordar temas relativos a la federalización de políticas en materia agropecuaria, decidieron tomar por consenso los siguientes acuerdos:

---

<sup>112</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r08-dic-2002.asp>

- “Los gobernadores revisaron con la Secretaría de Hacienda las cuentas de los ingresos provenientes de excedentes tributarios y petroleros que corresponden en términos de ley a las entidades federativas...
- Por último, se estableció que es voluntad de los gobernadores destinar parte de los excedentes de los ingresos petroleros para inversiones dirigidas a la recuperación del campo...”<sup>113</sup>

*10. Séptima Reunión Ordinaria de la CONAGO ( Boca del Río, Veracruz. 26 de abril de 2003 ).*

Resulta primeramente oportuno manifestar, que esta reunión vino a dar fuerza a todo el trabajado realizado por la CONAGO, ya que en principio, se asumió la dimensión estratégica de realizar la más amplia convocatoria para plantear la discusión de una Reforma de Estado que perfeccionara el sistema jurídico al servicio de los mexicanos, y en segundo lugar, se abrió la posibilidad de una Convención Nacional Hacendaría – que sin llegar a pensarlo, se vivió-.

Así entonces, en torno al marco de ésta reunión, se adoptaron las siguientes variantes en materia fiscal:

- “Se reiteró la convicción de ir adelante con una Reforma del Estado Federalista, aprovechando la capacidad de las Entidades Federativas para la integración, formulación, negociación y aprobación de las iniciativas de reformas a la Constitución y a las leyes que otorguen una nueva legitimidad a las acciones y estructura del poder público...
- En relación a la constitución del fideicomiso para la administración de los recursos excedentes del petróleo, los gobernadores se comprometieron a instruir a sus

---

<sup>113</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r14-mar-2003.asp>

Secretarios de Finanzas, para que revisaran y propusieran las reglas de operación que permitan la expedita recepción de los recursos...”<sup>114</sup>

Por otro lado, no quisiera dejar desapercibido el hecho de que en la reunión en comento se solicitó al titular del Ejecutivo Federal y a las Cámaras del Congreso de la Unión que, en el marco de sus atribuciones, se les planteara a los gobernadores de las entidades federativas las iniciativas que modifiquen, reformen o deroguen atribuciones, deberes o facultades de las entidades federativas, en forma previa a su proceso legislativo.

Y finalmente, se manifestó que los titulares de las entidades federativas reiterarían su compromiso de continuar trabajando en los temas que les fueran afines, independientemente del proceso electoral en curso, y así mismo, reafirmaron que los trabajos de la organización de gobernadores no tiene fines electorales, ni los tendrán – sin embargo, eso es muy difícil–.

*11. Octava Sesión Ordinaria de la CONAGO (Aguas Calientes, Aguas Calientes a 9 de mayo de 2003).*

Los gobernadores y representantes reunidos en la Octava sesión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores y en la Cuarta Reunión de Gobernadores, una vez que analizaron junto con los Secretarios de Gobernación, Educación y Hacienda y Crédito Público los temas acordados por consenso tomaron los siguientes acuerdos, siendo para nosotros los que nos ocupan los siguientes:

- “La Comisión de Hacienda de los gobernadores acordó con el Secretario de Hacienda que se les entregara información semanal sobre las aportaciones a los Estados para transparentar los recursos de la materia...”
- Se manifestó, que se podría tramitar el pago de los recursos adicionales derivados de las ventas de los excedentes del petróleo, mismos que serían recibidos como ingresos fiscales...

---

<sup>114</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r25y26-abr-2003.asp>

- Asimismo, el Secretario de Hacienda se comprometió a revisar en una sola estrategia las auditorías de Hacienda en los Estados y la regularización de los adeudos fiscales de algunas entidades a través del grupo de trabajo conformado para ello...<sup>115</sup>

*12. Novena Sesión Ordinaria de la CONAGO (México, D. F. a 5 de junio de 2003).*

Esta reunión, es sin lugar a dudas un punto de partida de lo que se espera en nuestra economía en los años próximos, y es que precisamente tuvieron que pasar cinco décadas para que se volviera a retomar un tema tan importante como lo es una Convención Nacional Hacendaria –hoy también llamada Primera Convención Nacional Hacendaria-.

Tenemos entonces, que entre los puntos acordados en materia fiscal destacó el siguiente:

- “Por unanimidad 24 gobernadores, se acordó convocar a la Convención Nacional Hacendaria en el marco de la mesa para la Reforma del Estado, y de manera conjunta con el Gobierno Federal y el Poder Legislativo”.<sup>116</sup>

Cabe precisar que la propuesta de una Convención Nacional Hacendaria surgió meses antes a sugerencia del Gobernador de Veracruz, Miguel Alemán Velasco, quien destacó que una reunión similar se realizó hace casi 50 años, y desde entonces no se había vuelto a tocar el tema de referencia. Sin embargo, vale la pena precisar, que hoy en día se sabe que se trata de una Reforma de Estado, de entre la cual uno de los rubros a tratar sería específicamente el hacendario – fiscal.

<sup>115</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r08y09-may-2003.asp>

<sup>116</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r05-jun-2003.asp>

*13. Segunda Sesión Extraordinaria de la CONAGO (Cuatro Ciénegas, Coahuila a 20 de agosto de 2003).*

En el marco y desarrollo de dicha reunión, se reconoció que una de las cuestiones fundamentales de la Reforma del Estado Mexicano es el fortalecimiento del sistema federal, el cual permite la incorporación de lo plural y diverso, fortalece la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y el mejoramiento de la vida de los mexicanos.

Igualmente, se puso de manifiesto, que es necesario asumir el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Resulta entonces, que para encontrar las bases para un verdadero federalismo, es necesario observar los siguientes rubros:

- “Que es necesario reconocer los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal...
- Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas...
- Se requieren de reformas a disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones...
- Que se implemente un fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales...
- Se necesita llevar a cabo una redistribución de competencias en materia Hacendaría, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del

ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria...”<sup>117</sup>

*14. Décima Reunión Ordinaria de la CONAGO (San Luis Potosí, San Luis Potosí a 30 de julio de 2003).*

Con lo que toca a esta reunión, se ratifica la disposición de darle seguimiento a lo acordado en la Novena Sesión Ordinaria de la CONAGO celebrada el 5 de junio del 2003 en la Ciudad de México, sólo que en esta ocasión se empieza a dar tiempo, estructura y forma a los temas que se tendrían que tratar – y que recientemente fueron abordados-. De lo anterior resultan las siguientes variantes:

- “En materia de hacienda se acordó promover una Convención Nacional Hacendaria bajo los siguientes puntos: 1.- Que se optara para que el pleno de gobernadores, invitara al presidente de la República, a los presidentes de las Cámaras del H. Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, para que fungieran como convocantes solidarios a la Convención; 2.- Que se designara una comisión para la elaboración del proyecto de convocatoria a efecto de que, previa anuencia de los gobernadores se concensara con el resto de los convocantes para proceder, de manera colegiada a la formulación de la convocatoria definitiva, que incluiría temario, actividades y tiempos precisos; 3.-Que se integrara una comisión de Secretarios de Finanzas y enlaces de los gobernadores para dar seguimiento y apoyo a los trabajos de la Convención, con la participación directa del Secretariado Técnico al Servicio de los Gobernadores...”<sup>118</sup>

Por otro lado, también se incidió en acordar el siguiente rubro:

---

<sup>117</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r20-ago-2003.asp>

<sup>118</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r30-jul-2003.asp>

- Se resolvió abrir un debate jurídico de fondo sobre los recursos del Ramo 33 como recursos estatales, no correspondiendo por lo tanto a la Auditoría Superior de la Federación fiscalizarlos.

*15. Décimo Primer Sesión Ordinaria de la CONAGO (Nuevo León, Monterrey a 29 de septiembre de 2003).*

En la ciudad de Monterrey, después de haberse debatido temas sustantivos de la agenda nacional- entre ellos los referentes a Reforma de Estado y Hacienda Pública-, con ánimo de unidad y en interés de la Nación llegaron por consenso a los siguientes acuerdos:

- “Se aprobó en lo general y en lo particular la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria en los términos presentados por el C. Gobernador del Estado de Chihuahua.  
Con el aval de la CONAGO, la comisión de Gobernadores para la Convención, podría afinar los matices de redacción que se requirieran. En fecha que acordó la misma Comisión, se planteó realizar una Reunión Extraordinaria para lanzar la Convocatoria, considerando la agenda de los demás convocantes...”
- Se ratificó que el órgano decisorio de la Convención Nacional Hacendaria sería el Consejo Directivo y que los acuerdos que tomaran serían por consenso de sus integrantes- mismo órgano que en el desarrollo de la Convención trabajó dando grandes resultados-. En el Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria participaron cuatro funcionarios federales designados por el C. Presidente de la República...
- Se ratificó la participación de los Secretarios de Finanzas de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaría...
- Que se integre una Comisión Técnica de Enlace, conformada por Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas, para que plantee, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el H. Congreso de la Unión, las propuestas de las

Entidades Federativas con respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos y el Paquete Económico 2004. Las tareas de esta Comisión serían respaldadas y fortalecidas por el trabajo de gestión que llevaría a cabo la Comisión de Hacienda de la CONAGO...”<sup>119</sup>

-Resulta oportuno precisar, que los puntos de acuerdo señalados anteriormente fueron llevados a cabo sin ninguna variante-.

*16. Décimo Segunda Sesión Ordinaria de la CONAGO ( Durango, Durango. 31 de octubre de 2003 ).*

La Décimo Segunda Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores celebrada en la Ciudad de Durango, con ánimo de unidad y en interés de la Nación, debatieron temas sustantivos de la agenda nacional y llegaron por consenso a los acuerdos siguientes:

- “Se aprobó el nombramiento de los seis Gobernadores que integrarán el Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria, siendo titulares los Ejecutivos de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala...
- Se aprobaron los informes del Grupo de Trabajo de la Comisión de Hacienda de la CONAGO y se instruyó a la Comisión para que envíe los documentos presentados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, con la finalidad de que consideren las observaciones formuladas por la CONAGO respecto a los proyectos tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos del 2004...
- Se rechazó la propuesta de préstamos vía Banobras como anticipos financieros, solicitando que los recursos sean ministrados directamente como anticipos de las participaciones del año 2004, a través de la Tesorería de la Federación, siguiendo el esquema utilizado para el presupuesto 2003...”<sup>120</sup>

<sup>119</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r29-sep-2003.asp>

<sup>120</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r31-oct-2003.asp>

Cabe precisar, que los puntos acordados en dicha reunión fueron llevados a cabo en su oportunidad.

*17. Décimo Tercer Sesión Ordinaria de la CONAGO (Puebla, Puebla a 8 de diciembre de 2003).*

Durante el verificativo de dicha reunión, se abordó nuevamente el tema de la Convención Nacional Hacendaria, del cual se manifestó que debía ser tratado de manera exhaustiva en las próximas reuniones a realizar. Entretanto, el acuerdo adoptado en la materia que nos interesa es el siguiente:

- “La CONAGO hizo votos para que el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, logre un acuerdo promisorio en torno a la política fiscal que requiere nuestro país, de tal forma que en el próximo año se avance en la consecución de un sistema tributario que cumpla con las necesidades de las entidades federativas, los Municipios y la Federación, a fin de que se cuente con los recursos suficientes que permitan atender de manera adecuada, las demandas de la población en áreas fundamentales como combate a la pobreza, salud, educación, fomento al empleo, seguridad pública y el fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo...”<sup>121</sup>

*18. Décimo Cuarta Sesión Ordinaria de la CONAGO (Mexicali, Baja California a 22 de enero de 2004).*

En el marco de la presente reunión, después de haber tratado diversos temas que comprendía la agenda nacional, se reiteró que la Convención Nacional Hacendaria debía comprender temas diversos, no exclusivamente la recaudación, y que su objetivo primordial debía consistir en alcanzar la equidad en la materia para todos los mexicanos. Por último, se hicieron votos para que se lograran innovaciones para la vida nacional.

---

<sup>121</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r07y08-dic-2003.asp>

Así pues, se adoptaron los siguientes puntos:

- “Se aprobó que la aportación de las Entidades Federativas sea del 30% de los costos de la Convención Nacional Hacendaria, lo anterior conforme al acuerdo tomado por el Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria...”
- Los Gobernadores miembros del Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria harían llegar a los miembros de la CONAGO un documento donde quede clara la visión integral y el propósito de la Convención Nacional Hacendaria...”<sup>122</sup>

Respecto a éste último punto, conviene precisar que dentro de la CONAGO existen comisiones diversas, una de ellas la de Hacienda, la cual a su vez ha tenido y tuvo ingerencia y participación en la Convención Nacional Hacendaria, lo cual facilitó el trabajo de ambas instancias paralelamente, esto es, mientras que en la comisión de Hacienda de la CONAGO se acuerdan proyectos, éstos toman impulso en los resultados de las mesas de trabajo de la Convención Nacional Hacendaria, y decimos sólo impulso, puesto que la última palabra respecto a estos proyectos lo tiene en todo momento el H. Congreso de la Unión – sin embargo, estas son algunas de las cuestiones que detallaremos en su oportunidad-.

*19. Décimo Quinta Reunión Ordinaria de la CONAGO (Ciudad Victoria Tamaulipas, Tamaulipas a 27 de febrero de 2004).*

Básicamente, con lo que toca a dicha reunión, se planteó la necesidad de que la Comisión para la Convención Nacional Hacendaria expusiera a la Presidencia del Consejo Directivo las inquietudes de la CONAGO tendientes a fortalecer la organización y el funcionamiento de la Convención, y su impacto en el Reglamento, relativas a:

- “La integración de las Comisiones Técnicas, por parte de las Mesas, precisando su responsabilidad de elaborar propuestas preliminares con base en sus propios estudios

<sup>122</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r22-ene-2004.asp>

técnicos y, en su caso, complementándolas con las aportaciones de los coadyuvantes...

- Los objetivos, estructura y funciones de las Mesas de Análisis y Propuestas y de las Comisiones Técnicas...
- La adición de los subtemas necesarios y la creación de Comisiones en las Mesas para el tratamiento integral de cada uno de los siete Temas de la Convención Nacional Hacendaría...
- La función de administración de proyectos, como apoyo a los presidentes de las Mesas...<sup>123</sup>

Siguiendo con éste orden de ideas, se planteó la oportunidad para que se instruyera al Secretario Técnico de la CONAGO, para que gestionara formalmente la inclusión de la Comisión de la Reforma del Estado en las Mesas de Gasto Público y de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, como Comisión Técnica para el análisis de competencias, responsabilidades y atribuciones de los tres órdenes de gobierno.

Así mismo, que se instruyera al Secretario Técnico de la CONAGO para que se aclarara, ante el Consejo Directivo, que la representación correspondiente a las entidades federativas en cada una de las Mesas, recayera en los Secretarios de Finanzas u otros funcionarios estatales, como integrantes propietarios de dichos órganos.

Igualmente, se aprobó solicitar al Gobierno Federal que se revisara la administración de los recursos excedentes de la venta del petróleo.

Por último, se deja claro el posicionamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en el siguiente sentido:

- “La CONAGO hizo un llamado a la prudencia política, que contribuya a:  
a) fortalecer la vida institucional del país;

---

<sup>123</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r27-feb-2004.asp>

- b) enriquecer y elevar el debate electoral;
- c) combatir la impunidad con la ley en la mano, sin caer en la tentación autoritaria o en la manipulación partidista;
- d) preservar los actuales equilibrios institucionales que garantizan la división de poderes y
- e) establecer un clima de tranquilidad que fortalezca la gobernabilidad democrática de México.”<sup>124</sup>

*20.- Décimo Sexta Reunión Ordinaria de la CONAGO (San Luis Potosí, San Luis Potosí a 23 de abril del 2004).*

En el seno de la presente reunión, además de aprobarse la Declaratoria de la XV Reunión Ordinaria de la CONAGO, realizada en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el día 27 de febrero de 2004, y abordar temas referentes a la seguridad pública, seguridad social, situación de los inmigrantes mexicanos, así como de aspectos relativos a juegos y sorteos – sin menoscabo de que con posterioridad pudiera derivarse una eventual Ley de Casinos- entre otros más, vienen a destacar los siguientes aspectos que corresponden a nuestra materia de estudio.

- “Se aprobó el Dictamen presentado por el Gobernador Miguel Alemán Velasco, Coordinador de la Comisión para la Reforma del Estado, que contiene la definición de los Catorce Principios de Acuerdo para la Reforma del Sistema Federal Mexicano, que se desprenden de los Acuerdos contenidos en la “Declaración de Cuatro Ciénegas” y de la Convocatoria para la Primera Convención Nacional Hacendaría...
- Se solicitó a la Comisión de Hacienda realizara acciones, respecto a las propuestas presentadas por el Gobernador Felipe González González, en relación a replantear integralmente el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) en materia de IVA, con base en las consideraciones expuestas; la problemática del

<sup>124</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r27-feb-2004.asp>

domicilio fiscal en el cumplimiento tributario; la introducción ilegal de vehículos y la distribución de los excedentes del petróleo...

- Acerca de la potestad otorgada a las Entidades Federativas para determinar las cuotas del IVA de los REPECOS (Régimen de pequeños contribuyentes), el Lic. Rubén Aguirre Pangburn, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aclaró que, con base en el Decreto del 5 de Abril, las Entidades deberán determinar las cuotas respectivas y establecer sus propias reglas...
- En relación a los excedentes petroleros, se solicitó a la Secretaría de Hacienda realizar un esfuerzo especial para que las estimaciones de los excedentes petroleros, sobre los que tendrían derecho las Entidades Federativas, se adelanten y haga lo posible para que se otorgue un anticipo en la brevedad posible- cuestión ésta última aún sin solución-...
- Iniciar acuerdos con las comisiones relativas del H. Congreso de la Unión para incrementar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del FONDEN. Así mismo, iniciar acuerdos con las comisiones relativas del H. Congreso de la Unión para incrementar la asignación de recursos en el PEF para el FONDEN y para el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), toda vez que del 2000 al 2004 se ha reducido en un 94%...<sup>125</sup>

*21. Tercera Reunión Extraordinaria de la CONAGO (Metepc, Estado de México a 4 de mayo de 2004).*

Haciendo referencia a esta tercera reunión extraordinaria de la CONAGO, sin lugar a dudas, se abordaron en exclusiva aspectos relativos a la Convención Nacional Hacendaria, y particularmente se destaca la labor desplegada por el Lic. Javier Pérez Torres, Director General del INDETEC, en cuanto al informe presentado referente a los avances en los trabajos de las Mesas de la Convención Nacional Hacendaria (CNH). Así por ejemplo, sobresalió lo siguiente:

<sup>125</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r23-abr-2004.asp>

Se instruyó a las Comisiones de Hacienda y de la Convención Nacional Hacendaría (CNH) para que den seguimiento a los siguientes aspectos:

- a. “Que se consolide el análisis financiero de las propuestas para evaluar impactos y fortalecer en su caso la viabilidad de las mismas...
- b. Con objeto de agilizar las tareas de la CNH, se instruyó a los Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas para que den seguimiento puntual y oportuno a los trabajos de análisis técnico, económico y financiero de las propuestas de la CNH...
- c. Que un grupo de Gobernadores tenga un acercamiento con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, de manera que se pueda establecer una agenda de trabajo que apoye el análisis técnico de las propuestas presentadas ante la CNH, que los Gobernadores consideren primordiales para las Entidades Federativas...”<sup>126</sup>

Otro rasgo a comentar, lo constituye el hecho de que se solicitó la propuesta presentada por los Secretarios de Finanzas, a través del INDETEC, a las siete Mesas de Trabajo de la Convención Nacional Hacendaría- mismas que enunciaremos más adelante-, a fin de que se realizara el análisis por parte de cada una de ellas a efecto de lograr un consenso.

Al respecto, se aprobó que el grupo de Secretarios de Finanzas de las Entidades, que ya lo ha venido haciendo, apoye a la Mesa de Ingresos, y así se articulen las propuestas que permitan generar más recursos.

Por último, se aprobó convocar a la estructura de la Convención Nacional Hacendaría, a que depure y fortalezca sus mecanismos para alcanzar una verdadera reforma Hacendaría.

*22. Décimo séptima reunión ordinaria de la CONAGO (Villa Hermosa Tabasco, 7 de junio del 2004)*

En relación a ésta décimo séptima reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores la CONAGO acordó solicitar al Secretario de Hacienda lo siguiente:

<sup>126</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r4-may-2004.asp>

1. “Proporcionar mensualmente a la Conferencia Nacional de Gobernadores un informe detallado sobre la evolución reciente y proyección actualizada de ingresos y gastos del sector público para 2004, que permita contar oportunamente con los elementos necesarios para una mejor planeación financiera de las entidades federativas...
2. Asegurarse que en la integración y presentación de la información financiera del sector público se privilegie la transparencia y oportunidad, a efecto de evitar que se incurra en prácticas de contabilidad gubernamental poco comunes...
3. Presentar un informe pormenorizado del pago de impuestos derivado de la resolución de la SCJN sobre la inconstitucionalidad de la exención de impuestos de las prestaciones de los servidores públicos...
4. Precisar la contabilidad utilizada por la SHCP para determinar la razón del aumento en el costo de los combustibles que la CFE y LFC utilizan para generar energía...
5. Tomar en cuenta los señalamientos del documento en la elaboración de los subsiguientes Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes a 2004...
6. Propiciar los acuerdos que permitan superar la inconsistencia entre lo que establece el Artículo 7, fracción XI de la Ley de Ingresos de la Federación 2004 y lo que señala el Artículo 23, fracción I, inciso j) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 en virtud este último es el instrumento jurídico para determinar el destino del gasto...
7. Establecer una mesa de trabajo entre autoridades de la SHCP y funcionarios de las entidades federativas a fin de analizar, aclarar y tomar los acuerdos que procedan en relación con la interpretación de la legislación aplicable a la determinación y distribución de los ingresos federales excedentes de los ejercicios fiscales 2003 y 2004...<sup>127</sup>

Por otro lado, también se determinó acordar la propuesta presentada por el Gobernador Eduardo Bours Castelo a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presente un informe detallado sobre el balance público de 2003 y del primer trimestre de

---

<sup>127</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r7-jun-2004.asp>

2004, en donde se refleje claramente la relación ingreso-gasto, especificando cada concepto.

De igual forma se aprueba la propuesta del Gobernador Pablo Salazar Mendiguchía con relación a que se publique en medios nacionales la posición de la CONAGO en el tema de los excedentes petroleros.

Por último, se aprobó la propuesta del Gobernador Alfonso Sánchez Anaya, de integrar una comisión para impulsar el desarrollo regional, la cual será coordinada por el Gobierno de Tlaxcala.

Dicha comisión de Desarrollo Regional retomará los trabajos que se están realizando en todas las Entidades Federativas. Asimismo, se estableció el compromiso de estudiar la posibilidad de asignar recursos estatales a proyectos de desarrollo regional para el próximo año, e impulsar la creación de gobiernos metropolitanos como instancia intermedia de gestiones entre los tres ordenes de gobierno para atender lo referente a la planeación y administración de proyectos urbano-metropolitanos.

Al respecto de éste último punto, vale la pena comentar que también se aprueba la propuesta del Gobernador Melquiades Morales Flores relativa a: reimpulsar las instancias ya creadas; reactivar la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República; jerarquizar proyectos regionales; tener una interlocución con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para impulsar el gasto público; formar comisiones especiales por micro regiones en la Cámara de Diputados; sostener reuniones regionales con el Presidente de la República; integrar proyectos regionales al presupuesto del próximo año; y; otorgar apoyo a las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados. De ésta manera, se pretende darle mayor fuerza a la Comisión de Desarrollo Regional y que sus resultados se vean transparentados y cotejados con los de ésta segunda propuesta.

*23.- Décimo octava reunión ordinaria de la CONAGO (Valle de Bravo, Estado de México a 9 de julio del 2004).*

Al margen de la acontecida reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, además de las propuestas de la creación de un modelo nacional de seguridad social, destacan los siguientes puntos de acuerdo:

“En primera instancia, se aprueba que la Comisión de Hacienda de la CONAGO, gestione y se reúna de inmediato con las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para conocer el dictamen preciso de los excedentes petroleros en el ejercicio del año 2003, así como para tratar el asunto relacionado con las Administraciones Portuarias Integrales.”<sup>128</sup>

Igualmente, se aprobó solicitar al Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria, ampliar el plazo previsto para la presentación de conclusiones de la Convención, hasta la tercera semana de agosto del año en curso.

De igual manera, se aprueba el Informe presentado por el Gobernador Miguel Alemán Velasco, Coordinador de la Comisión para la Reforma del Estado, para que solicite al Presidente de la República una reunión con los gobernadores que deseen asistir a fin de analizar la posible transferencia de funciones de las delegaciones y representaciones federales a las entidades federativas, en el contexto del “Plan de Fortalecimiento al Federalismo”, aprobado por la misma CONAGO.

*24.-Cuarta reunión extraordinaria de la CONAGO (Monterrey, Nuevo León a 16 de julio de 2004).*

En torno a la IV Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en la Ciudad de Monterrey, en el Estado de Nuevo León, el 16 de julio de 2004, y después de haber tratado temas vitales en materia de hacienda, se hizo un reconocimiento al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

---

<sup>128</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r9-jul-2004.asp>

(INDETEC) por su valioso apoyo en la realización de la Convención Nacional Hacendaria. Así mismo, después de haber conocido las conclusiones de las siete mesas de la Primera Convención Nacional Hacendaria en ánimo de unidad y en interés de la Nación se llegó por consenso a los siguientes acuerdos:

1.-“En lo que refiere a la mesa I –gasto público-, se aprobó en lo general las conclusiones de dicha mesa. Asimismo, se acordó tomar en consideración las aportaciones que se realizaron en dicho Pleno, a fin de incorporarlas con posterioridad a la próxima reunión del Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria, respecto a: A) que se clarifiquen con exactitud las competencias de gasto de los tres órdenes de gobierno; los principios a que obedecen o se orientan las políticas de gasto y, los mecanismos de transferencias para financiar estas competencias, y B) que se fortalezcan los esquemas para el financiamiento de los sectores de educación y salud...

2.-En relación con la mesa II –ingresos-, se hizo especial énfasis para que se consideren aquellas fórmulas que permitan ampliar la base gravable con objeto de que las entidades federativas cuenten con más recursos para atender las necesidades de la población. Así entonces, las propuestas respectivas se integrarían en los siguientes grupos: A) las relacionadas con la reforma fiscal del impuesto al valor agregado y un impuesto estatal sobre ventas finales. Respecto de este grupo, se acuerda estudiar las alternativas propuestas con el propósito de encontrar una fórmula para ampliar la base gravable, que fortalezca los recursos de las entidades federativas y que coadyuve al mejoramiento de los servicios públicos; B) las que requieren de mayor información para un análisis más profundo, entre las que destacan las referentes a la reforma fiscal de PEMEX; la simplificación del impuesto sobre la renta y los depósitos directos de participaciones federales a los Municipios. Al respecto, se acordó que los secretarios de finanzas continúen realizando los análisis y estudios técnicos necesarios; C) las que refieren a asuntos de interés para la CONAGO no considerados en las propuestas de la Mesa II de la Convención Nacional Hacendaria: los relacionados con las loterías estatales y los derechos de alumbrado público. Sobre el particular, se acuerda que, en materia de loterías estatales, se envíe y reitere la propuesta a la Mesa de Ingresos a fin de que se

incluya junto con el resto de las propuestas de la CNH a consideración del Consejo Directivo. Igualmente, se destacó que, de manera unánime la CONAGO aprobó dicha propuesta en la reunión de Ciudad Victoria, Tamaulipas.-Cabe señalar, que por lo que toca a los derechos de alumbrado público, se consideró que el tema es de gran importancia para los municipios del país, y se acordó promover e impulsar la reforma Constitucional respectiva que deberá ser incorporada a las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria.-; D) los relativos a otras mesas de la Convención Nacional Hacendaria aún en discusión y estudio por parte del Consejo Directivo, de los que se desprenden a su vez las siguientes propuestas: a) reformar el artículo 27 Constitucional para incorporar el patrimonio cultural y arqueológico de la nación y permitir a los Estados y Municipios participación en el rendimiento de su administración. También, se acordó incorporar la propuesta a las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria, cuidando que guarde congruencia con los planteamientos de la Comisión para la Reforma del Estado de la CONAGO; b) adicionar una fracción al artículo 116 Constitucional para señalar expresamente las facultades tributarias exclusivas de las entidades federativas, rescatando con ello el valor de la fórmula residual del artículo 124 de la Constitución en el ámbito tributario. Al respecto, se acordó que se consulte a un constitucionalista experto en la materia para incorporar la propuesta a las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria; c) que se definan claramente las competencias en materia de fiscalización de los recursos transferidos por la federación a las entidades, con el propósito de preservar la soberanía de estas. En atención a este tema, se acordó buscar una definición clara y precisa de las facultades de fiscalización para que puedan incorporarse a la Constitución y en la legislación secundaria respectiva; cuidando que recoja la intención de preservar la soberanía de las entidades federativas y, en todo caso, cambie la naturaleza jurídica de los recursos transferidos; d) con respecto de la propuesta de modificación del Artículo 27 Constitucional y demás contenidas en la presentación de conclusiones de la Mesa de Ingresos, que por su implicación federalista son materia del ámbito de la Comisión para la Reforma del Estado de la CONAGO, se instruyó a ésta Comisión para que realice una consulta con especialistas y se revisen las propuestas de modificaciones constitucionales respectivas...

3.- Tratándose de la mesa III –deuda pública-, se reconoció la gran trascendencia de este tema, destacándose particularmente lo referente a los Sistemas de Seguridad Social y Pensiones. De esta manera, la CONAGO aprobó en todos sus términos las conclusiones de la mesa presentadas a dicho Pleno...

4.- Por su parte, en la mesa IV –patrimonio público-, se aprobó en todos sus términos las conclusiones de la mesa presentadas a dicho Pleno...

5.- En relación a la mesa V –modernización y simplificación de la administración hacendaria-, se aprobaron en todos sus términos las conclusiones de la Mesa presentadas a dicho Pleno...

6.- Respecto a la mesa VI –colaboración y coordinación intergubernamental-, se aprobó en lo general las conclusiones presentadas a dicho Pleno. Y respecto al punto específico de analizar la factibilidad de que Estados y Municipios puedan acceder a mecanismos de financiamiento externo con la intermediación del Gobierno Federal, dicho Pleno acordó posponer su decisión hasta conocer los resultados que arrojen los estudios y análisis correspondientes...

7.- Por último, y en relación a la mesa VII- transparencia, fiscalización y rendición de cuentas-, se aprobaron en todos sus términos las conclusiones de la mesa presentadas a dicho Pleno...”<sup>129</sup>

## **4.2 Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.**

### **4.2.1 Naturaleza Jurídica.**

En oportunidades anteriores ya hemos dicho, que México busca un federalismo equitativo y corresponsable, que se constituya por gobiernos de calidad, que gocen de las facultades y recursos adecuados para satisfacer cabalmente y de forma articulada las demandas ciudadanas. Por tal motivo, se han implementado mecanismos que impulsen la cooperación entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como la

---

<sup>129</sup> <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r16-jul-2004.asp>

participación ciudadana, uno de ellos el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal -INAFED-.

Por otro lado, tenemos que el 30 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación el cual considera la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, anteriormente llamado Centro Nacional de Desarrollo Municipal –CENDEMUN-.

Sin embargo, valdría la pena preguntarnos ¿Por qué hablar del INAFED?, y es que precisamente viene a constituirse como uno de los elementos fundamentales para el entendimiento y desarrollo de lo que se pretende con éste trabajo, es decir, “una nueva coordinación fiscal”.

Así entonces, es necesario vincular los trabajos de la CONAGO, con los beneficios que nos reporta la existencia del INAFED, dicho en otros términos, por un lado contamos con esfuerzos y participación voluntaria de una instancia que surge de manera independiente al gobierno federal y por otro lado, constamos con toda una institución gubernamental, es decir, un órgano desconcentrado de Secretaría de Gobernación, pero ambos con directrices afines.

No sin antes proseguir, me gustaría dejar en claro, que hasta éste instante no se tiene dato alguno que nos demuestre que en algún momento haya existido colaboración por parte de la CONAGO y el INAFED, motivo por el cual, hace aún más interesante y atractivo el estudio de ambos, como mecanismos que influyan con participación compartida en algún momento no muy lejano.

Así pues, en el artículo 43 de dicho reglamento se establece que el INAFED *“es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo Municipal”*.

En suma, se trata de un instrumento respecto del cual se ha pensado en que se convierta en un elemento fundamental para obtener un auténtico federalismo vivo y cambiante, cooperativo, que comparta esfuerzos y en el que las competencias de cada orden de gobierno funcionen de manera concurrente.

#### **4.2.2 Atribuciones.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 44 del citado Reglamento, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

**I.** Proponer al Secretario de Gobernación aquellas políticas públicas para el impulso y fortalecimiento del federalismo, la descentralización y el desarrollo Municipal;

**II.** Proponer al Secretario de Gobernación mecanismos que permitan la adecuada instrumentación del federalismo, la descentralización y el desarrollo Municipal en las políticas, programas, proyectos y acciones que sean de la responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**III.** Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización y ejecución conjunta de un programa integral en materia de federalismo, descentralización y desarrollo Municipal que, en el marco de los lineamientos que señale el Plan Nacional de Desarrollo y, en general, el sistema nacional de planeación democrática y participativa, tome en cuenta a los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o delegaciones, así como a los sectores social y privado;

**IV.** Con pleno respeto a la autonomía de las entidades federativas y Municipal, colaborar con los gobiernos de los Estados y con los Ayuntamientos, con las asociaciones de Municipios y con las organizaciones sociales y privadas, en la elaboración y promoción de programas indicativos de desarrollo y fortalecimiento municipales;

**V.** Promover, entre los tres órdenes de gobierno, la realización de, acciones conjuntas para el desarrollo y la colaboración regional, Estatal, Municipal y metropolitana que

prevean una mayor participación de la comunidad, de las asociaciones de Municipios, así como de las distintas organizaciones sociales y privadas en la materia;

**VI.** Coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para establecer mecanismos conjuntos de planeación, programación, enlace, comunicación, participación y acuerdo que, con pleno respeto a la esfera de competencia de los demás Poderes de la Unión y de las entidades federativas y Municipios o delegaciones, permitan la instrumentación adecuada del federalismo, la descentralización y el desarrollo Municipal;

**VII.** Coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para evaluar, de manera conjunta, los procesos en materia de federalismo, descentralización y desarrollo Municipal, así como para dar seguimiento a los convenios que en la materia hayan celebrado con las entidades federativas y Municipios;

**VIII.** En materia de federalismo, descentralización y desarrollo Municipal, impulsar la construcción de herramientas para la gobernabilidad democrática mediante el uso de tecnologías de información, a través de una red de comunicación en Internet y de una intranet con los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o delegaciones;

**IX.** Integrar un sistema nacional de informática sobre federalismo y Municipio, que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos relativos a esas materias;

**X.** Promover, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y Municipios o delegaciones, así como los sectores social y privado, proyectos de investigación, estudio, análisis y prospectiva sobre relaciones intergubernamentales, descentralización, racionalización de las delegaciones federales y de las regionales de los gobiernos locales;

**XI.** Promover y difundir, por sí o mediante convenio con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o delegaciones, con instituciones académicas o de investigación del país o del extranjero, con asociaciones de Municipios, así como con los sectores social y

privado los resultados de trabajos, estudios, investigaciones o eventos en aquellas materias que sean de la competencia del Instituto;

**XII.** Establecer y administrar un centro de estudios y una biblioteca en materia de federalismo, descentralización, Municipios y delegaciones;

**XIII.** Diseñar e impulsar, coordinadamente con las instancias federales y locales correspondientes, mecanismos de rendición de cuentas que, sustentados en el Sistema Nacional de Indicadores, permitan una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en la gestión pública nacional;

**XIV.** Coadyuvar, con las instancias federales y locales que correspondan, en el diseño de mecanismos efectivos de control y fiscalización sobre las aportaciones federales a los gobiernos locales, así como convenir, en coordinación con las dependencias competentes, la elaboración de programas de capacitación y desarrollo administrativo para servidores públicos de las entidades federativas, Municipios y delegaciones;

**XV.** Impulsar el desarrollo de la capacidad de gestión pública y administrativa de las entidades federativas y Municipios o delegaciones, a fin de que las funciones que la Federación o las entidades federativas, en su caso, les transmitan sean asimiladas con eficiencia y eficacia;

**XVI.** Establecer un sistema de profesionalización y capacitación y proponer al Secretario de Gobernación la suscripción de convenios y acuerdos de coordinación en la materia;

**XVII.** Proponer al Secretario de Gobernación aquellas modificaciones jurídicas que permitan impulsar ordenadamente las acciones de fortalecimiento y desarrollo Municipal;

**XVIII.** Estudiar y diseñar mecanismos de participación ciudadana en el conjunto de políticas sujetas a los procesos de federalización, descentralización y desarrollo Municipal;

**XIX.** Organizar y participar en reuniones nacionales e internacionales sobre federalismo y Municipio, a efecto de analizar temas prioritarios, problemas comunes e identificar experiencias exitosas;

**XX.** Promover la creación, operación y desarrollo de instancias estatales que promuevan el federalismo, la descentralización y el desarrollo Municipal;

**XXI.** En los casos en que se le requiera, asesorar al Secretario de Gobernación en su relación con las entidades federativas y Municipios, así como con las asociaciones de Municipios, y

**XXII.** Las demás que le confieran otras disposiciones o el Secretario de Gobernación, dentro de la esfera de sus facultades.

A groso modo, el INAFED tiene como premisa fundamental la de fortalecer el federalismo mexicano y la gobernabilidad democrática mediante la generación de políticas y programas que impulsen el desarrollo institucional de los gobiernos Estatales y Municipales, así como la articulación de las acciones de los tres órdenes de gobierno en beneficio de la ciudadanía. Dicho en otros términos, se trata de asegurar la transición exitosa del centralismo a un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno.

Como es evidente, todo parece indicar que se trata más de objetivos que de atribuciones, y esto lo decimos, por el hecho simple de que estamos observando hoy más que nunca la poca colaboración y coordinación por parte de éste organismo con las diversas dependencias y entidades de la Administración pública Federal y más aún, con los distintos órdenes de gobierno, sentenciando por éste mismo hecho, que el INAFED si bien es cierto procura realizar acciones conjuntas para el desarrollo y colaboración regional y estatal que conlleven a una mayor participación de la comunidad, no es menos

cierto que únicamente su esfuerzo queda en intentos débiles. Tal es así, que después de permitirme realizar sondeos a diversas autoridades municipales de Texcoco, Chalco, Ayotla, Ixtapaluca, San Vicente Chicoloapan y Chimalhuacán, sólo dos de ellos sabían de la existencia del INAFED, pero más no de sus atribuciones y alcances.

#### **4.2.3 Importancia en Materia Financiera.**

Al hablar de este rubro, pudiera pensarse automáticamente en lo señalado anteriormente, sin embargo el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal se ha tratado de involucrar como un mecanismo colaborador, propositivo y solidario de lo que se pretende alcanzar - un “auténtico federalismo fiscal”-, ello en gran medida a que comparte esfuerzos para que cada orden de gobierno funcione de manera concurrente y de esta forma se pueda construir conjuntamente un futuro cierto y veraz, de cara al ciudadano.

Así tenemos, que el INAFED se constituyó como una nueva variante, que busca opciones y soluciones para poner a disposición de todos aquellos Municipios interesados en el análisis oportuno sobre el gasto federalizado (transferencias) y otros datos del federalismo hacendario relevantes para promover una mayor transparencia y mayor eficacia en la generación de información útil para los gobiernos locales. De esta manera, se instituye como un proveedor de servicios informativos y propositivos, para todos aquellos Municipios que estén concientes y convencidos de que las cosas se decidan “desde lo local”, es decir, en el lugar donde se vive.

Vale la pena en esta oportunidad, comentar sobre la existencia de un programa o agenda de trabajo denominada “desde lo local”, que no es otra cosa que una herramienta metodológica que se basa en la promoción de nuevos paradigmas para lograr el desarrollo de los Municipios mediante el llenado de un cuestionario de autodiagnóstico. Es decir, es una herramienta que pone en práctica una serie de diferentes aspectos teórico académicos para lograr el desarrollo de los Municipios. El INAFED es el actor que ha desarrollado el concepto y la herramienta metodológica de la Agenda “desde lo

local". En este sentido su papel consiste en promover y coordinar la Agenda entre los demás actores (Secretarías e instancias federales y estatales, Municipios, el Consejo Nacional desde lo local e Instancias verificadoras). Además, es el encargado de realizar las modificaciones a la metodología que conforma dicha Agenda.

En suma, dicha agenda "desde lo local" se traduce en una descentralización estratégica para el desarrollo de lo local, es decir, para el desarrollo Municipal, tomándose en consideración que todo Municipio debe de contar al menos para su buen desarrollo con cuatro cuadrantes básicos: 1) Un desarrollo institucional para un buen gobierno; 2) Un desarrollo económico sostenible; 3) Un desarrollo social incluyente, y 4) Un desarrollo ambiental sustentable.

#### **4.3 Convención Nacional Hacendaria.**

La historia de las convenciones es la historia de la lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruente con la realidad socioeconómica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las Entidades Federativas y el Gobierno Federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos. Por ello, a finales de 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos Estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 Estados de la República; a partir de 1973, todos los Estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se

coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estos últimos treinta años, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliar su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

En este orden de ideas, vale la pena recapitular en el sentido de que al hablar de una Convención Nacional Hacendaria, estamos hablando también del resultado de casi tres años de trabajo de la CONAGO, ya que, desde que ésta última empezó a preocuparse por la situación global del país, se vislumbró con buenos augurios la posibilidad de que después de más de cincuenta años se volviera a presentar una oportunidad de Reforma de Estado, que incluyera de entre el principal paquete de reforma al rubro fiscal, y más que fiscal, hacendario. Y es que precisamente, si pudiéramos encontrar el distingo principal entre lo hacendario y lo fiscal, en definitiva podríamos decir que el aspecto hacendario es la parte general y el aspecto fiscal es la parte específica, y por ende, el

primero incumbe al segundo. Sin embargo, de ello hablaremos en forma en el punto siguiente.

En suma, puede decirse que la Convención Nacional Hacendaria más que ser un resultado de trabajo orientado por la Conferencia Nacional de Gobernadores, es la suma de todas y cada uno de las necesidades y cambios que requiere nuestro país.

#### **4.3.2 Convocatoria.**

Es menester advertir, que lo que denominamos como “Convención Nacional Hacendaria”, por así continuar con la sistemática utilizada a lo largo de este proyecto de investigación, no es más que “la Primera Convención Nacional Hacendaria” a la que tanto se ha hecho énfasis en los discursos tan desgastados de los últimos días. Sin embargo, nos parece que solo es una cuestión de forma la diferencia que pudiéramos encontrar en ambos pareceres.

Esta Convención Nacional Hacendaria, o bien, Primera Convención Nacional Hacendaria entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, Estatal y Municipal, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.

Cabe indicar, que los resultados de la Convención Nacional Hacendaria se suscribirán por los Convocantes para encauzarlos al proceso legislativo y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación.

#### 4.3.2.1 Bases.

Siendo el día 28 de octubre del año dos mil tres, estando en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, en presencia del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, el Presidente del Senado de la República, los Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión, el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México, se llevo a cabo la convocatoria de la Convención Nacional Hacendaria.

En dicha convocatoria se establecieron las bases para la realización de los trabajos, quedando de la siguiente manera:

**Primera.** La Primera Convención Nacional Hacendaria se declaró formalmente inaugurada por el C. Presidente de la República, el 5 de febrero de 2004.

**Segunda.** Tuvo como duración el período comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004. Aunque la ceremonia de clausura, así como las conclusiones tuvieron verificativo el 17 de agosto del mismo año.

**Tercera.** Participaron los servidores públicos designados por:

- a) Los Poderes de la Unión;
- b) Las Entidades Federativas, conforme a sus propios acuerdos; y
- c) La mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

**Cuarta.** Participaron como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- a) Cámaras y otras organizaciones empresariales;
- b) Instituciones de educación superior;
- c) Colegios de profesionistas;
- d) Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas;
- e) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- f) Sectores involucrados de la sociedad civil.

**Quinta.** Base Constitucional del Federalismo Hacendario.

Los trabajos de la Convención se centraron en lograr los siguientes resultados legislativos:

- a) “Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias...
- b) Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio...
- c) Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental...
- d) Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos...
- e) Establecer normas que propicien una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía...<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> [www.indetec.gob.mx/cnh/General/DocsInt/Convocatoria.ppt](http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/DocsInt/Convocatoria.ppt)

En vista de lo anterior, se aprecia consistentemente la intención de implementar normas constitucionales que proyecten en un primer término bases de distribución de competencias, así como de coordinación hacendaria, y en un segundo término, que dichas normas se vean reflejadas en rendición de cuentas claras, respecto de los recursos destinados a los distintos niveles de gobierno.

#### **4.3.2.2 Propósito.**

El propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.<sup>131</sup>

Para ello, se determinaron cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisaron en el marco constitucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

El conjunto de los cambios citados, así como la posibilidad de que puedan llevarse a cabo los mismos, traduciéndose en una Reforma Hacendaria, se procuraran realizar con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de la Convención se traducirán en propuestas que, en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

---

<sup>131</sup> Idem.

#### 4.3.2.3 Objetivos.

La Convención Nacional Hacendaria dentro del marco de su funcionamiento y operación estableció como premisas fundamentales objetivos diversos, todos ellos, muy generales y que tienden, entre otros aspectos, a las siguientes constantes:

- “Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales...
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos...
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos...
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas...
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones...
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno...
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal...
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria...
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano...
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno...
- Proponer cambios en la legislación secundaria...

- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.”<sup>132</sup>

Como es susceptible de apreciación, todos los objetivos tienden básicamente a la producción, generación, definición y revisión de planes, programas y procesos de reformas en las haciendas públicas (Federal, Estatal y Municipal), así como también, aspectos relativos a la redistribución de competencias y transparencia en la rendición de cuentas.

Mención especial merece, el hecho de que en el objetivo consistente en la creación de un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, en lo particular, no consideramos que sólo se trate de revisar el marco jurídico constitucional para determinar sobre la factibilidad de dicho apartado, sino que también ello implicaría reformas y cambios considerables, consistentes en un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con ello de una nueva Ley de Coordinación Fiscal.

#### 4.3.2.4 Principios.

Inicialmente, la Convención Nacional Hacendaria en el marco de su creación, estableció cuales deberían de ser los lineamientos generales para su operatividad y desarrollo, así como sus propósitos, objetivos y alcances, más sin embargo, se vislumbró la oportunidad de señalar los principios rectores de dicha Convención, con la finalidad de crear conciencia una vez más, de que se trataba de una reunión republicana, democrática y participativa, sin que en ningún momento se diera cabida a visiones partidistas.

Entretanto, después de manifestar criterios diversos sobre los posibles principios que debían regir, se llegó como resultado de ello a los siguientes:

---

<sup>132</sup> Idem.

- **“Integralidad:** La Convención Nacional Hacendaria debe tener una visión armónica que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio público, en los tres ámbitos de gobierno...
- **Congruencia:** Debe ser coherente con el orden Constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, por ende, de la política hacendaria...
- **Equidad:** Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente...
- **Suficiencia:** Debe alcanzar la certeza económica al erario y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la Nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos...
- **Calidad Técnica:** Los trabajos de diagnóstico, análisis, construcción y selección de alternativas y formulación de las iniciativas conducentes, deberán efectuarse aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento...
- **Gradualidad:** La profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición razonable para que las instituciones y las normas se ajusten, sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema actual. Ello obliga a que en las propuestas, se pondere la gradualidad de su implementación...
- **Subsidiariedad:** Las reformas que se propongan deberán otorgar a Estados y Municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos en principio quienes

ejerzan las facultades de las que son titulares. Sólo en caso de excepción será otro orden de gobierno quien las ejerza, mediante acuerdos de coordinación o colaboración...

- **Solidaridad:** Se deberá contemplar la cooperación condicionada, la acción compartida, para lograr un orden más justo de convivencia. Así mismo, que el gobierno federal, estatal y municipal compartan los problemas y realicen acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.<sup>133</sup>

Como se aprecia, se pretende que dichos principios constituyan una constante dentro del proceso de trabajo de la Convención, destacándose notablemente, que cada uno de éstos se encuentra íntimamente ligado con otro, como si en efecto se tratara de una nomenclatura común y necesaria para la consecución de metas justas y honestas.

#### 4.3.2.5 Temas de la Convención.

Con lo que refiere a este aspecto, la Convención Nacional Hacendaria fue precisa al manifestar que los temas o tópicos a desarrollar a lo largo de los casi seis meses de labor, se delimitarían en siete mesas de trabajo, que son las siguientes:

##### **I. Gasto Público.**

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

##### **II. Ingresos.**

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas federal, estatales y municipales.
- c) Simplificación de la legislación fiscal

---

<sup>133</sup> Idem.

**III. Deuda Pública.**

- a) Financiamiento.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Sistema Pensionario.

**IV. Patrimonio Público.****V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.****VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.****VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.****4.3.2.6 Proceso en los trabajos de la Convención.**

La Primera Convención Nacional Hacendaria se concibió como un proceso participativo, responsable, metódico y concienzudo de análisis de la problemática, diseño y selección de alternativas de solución y formulación de iniciativas legislativas consensuadas, sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado Mexicano requería -y que aún requiere-, para retomar el camino del progreso y la competitividad.

Así pues, dicha Convención sistemáticamente estructurada, proporcionó detalladamente la forma de su proceder, en la cual se estableció qué trabajos se realizarían y en que momento.

***A. Fases de desarrollo del proceso***

La Convención se llevó a cabo en cuatro fases:

***1. Trabajos Preparatorios***

Al emitirse la Convocatoria para la Convención, se instauró la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que inició en breve los trabajos

para apoyar a los participantes, con lo siguiente, para lo cual se requirió de previa aprobación del Consejo Directivo:

- a. Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- b. Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México;
- c. Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- d. Diagnósticos general y por tema pertinentes; y
- e. Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

La información y normatividad citada se preparó durante el lapso comprendido entre la suscripción de la Convocatoria y la Sesión Plenaria de Inauguración, y debió utilizarse por todos los participantes para asegurar la efectividad del proceso de la Convención, así como la calidad y congruencia de sus resultados.

## *2. Sesión Plenaria de Inauguración*

Se efectuó durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004. En ella se realizó el acto protocolario de apertura; se ratificó el propósito, los objetivos y los temas a desarrollar; se explicó el contenido y uso de los documentos preparatorios; y se integraron las Mesas de Análisis y Propuesta y las Comisiones Técnicas.

## *3. Período de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas*

En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 se llevaron a cabo las actividades sustantivas de la Convención.

## *4. Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura*

En la sesión plenaria de clausura, que originariamente se tenía estimada entre el 26 al 31 de julio de 2004, fue formalmente llevada a cabo en la tercera semana del mes de agosto, precisamente el día 17, en donde se dieron a conocer los acuerdos, con base en las

propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que pudieran en su momento, llegar a establecer la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados, según se determine su viabilidad para que sean encausados por el legislativo federal.

En dicha clausura se dio a conocer un documento llamado “Declaratoria a la nación y acuerdos”, en el que se pretendió proporcionar un programa de nuevo federalismo y reforma hacendaria. Aspecto éste último, que será comentado en su proximidad.

#### 4.3.2.7 Estructura.

Con lo que atañe a este rubro, es importante señalar que la estructura de la Convención Nacional Hacendaria estuvo metodológicamente bien elaborada, más sin embargo, durante el desarrollo de la Convención se presentaron inconvenientes en cuanto a los tiempos en que debían ser entregados los proyectos, propuestas e incluso los avances mismos de las diferentes mesas de trabajo -respecto de las cuales ya hemos hecho mención-, no obstante, a continuación presentamos a manera breve cómo se presentó dicha estructura.

“La Convención contó con la siguiente estructura organizacional:

- Consejo Directivo,
- Coordinación Técnica,
- Dirección Ejecutiva,
- Mesas de Análisis y Propuestas, y
- Comisiones Técnicas.”<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Idem.

El *Consejo Directivo* fue el órgano decisorio de la Convención, y su importancia consistió, en la conducción del desarrollo de sus actividades con una visión integral acorde con sus objetivos generales y sus principios.

Estuvo conformado de la siguiente manera:

- Por el Presidente de la República, quien presidió el Consejo por sí o a través del representante que al efecto se designo.
- Seis Ejecutivos Locales, designados para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cada uno de los cuales contó con un suplente.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, quien pudo ser suplido en sus ausencias por el Diputado que al efecto se hubiere designado.
- El Presidente del Senado de la República, quien pudo ser suplido en sus ausencias por el Senador que para tal fin se hubiere designado.
- Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, con un suplente cada uno.
- Tres Legisladores Locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, cada uno con un suplente.
- Tres Presidentes Municipales: uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México, cada uno de los cuales contó con un suplente de su misma organización.

Conviene precisar, que el Consejo Directivo se instauró dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de dicha Convocatoria.

Igualmente, el Consejo Directivo evaluó las propuestas ejecutivas que le fueron presentadas por las Mesas de Análisis y Propuestas, validándolas, en su caso, como propuestas definitivas de reformas competenciales y hacendarias, para su traducción posterior en iniciativas legislativas, por los conductos correspondientes.

Este Consejo tomó sus decisiones por consenso de sus integrantes.

La *Coordinación Técnica de la Convención* se conformó por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en su concepción ampliada, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

La coordinación de este órgano colegiado correspondió al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Este órgano apoyó al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos, auxiliando a las Mesas de Análisis y Propuestas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.

La *Dirección Ejecutiva*, cuyo titular fue designado por el Consejo Directivo, tuvo las funciones de supervisar operativamente todo lo necesario para que las actividades logísticas, de apoyo administrativo y de comunicación social se verificaran de manera efectiva durante el desarrollo de la Convención.

*Mesas de Análisis y Propuestas.* El Consejo Directivo instauró, en la sesión de inauguración, una Mesa de Análisis y Propuestas por cada tema general.

El Consejo Directivo integró las citadas Mesas con las personas que representaron, en los niveles más altos de decisión, a los sectores involucrados en cada tema. Así pues, cada Mesa fue presidida por el miembro del Consejo Directivo que el mismo designó.

Las Mesas de Análisis y Propuestas fueron las responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiéndolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

Cada Mesa de Análisis y Propuestas estableció su calendario de actividades, dentro del calendario general de la Convención, mismo que participó a la Coordinación Técnica para afinar aspectos de congruencia.

**Comisiones Técnicas.** Estas comisiones especializadas se designaron por las Mesas de Análisis y Propuestas y se integraron con los más destacados expertos en las diversas materias.

La cantidad e integración de las Comisiones Técnicas se determinaron en función del número y de la naturaleza de los temas generales y subtemas detallados que se definieron en la Sesión Plenaria de Inauguración.

Por otro lado, se pudieron designar tantas Comisiones Técnicas como fueron necesarias para desahogar efectivamente cada tema.

Además, la elaboración de los estudios técnicos y de impacto socioeconómico y la formulación de las propuestas preliminares que de ellos resultaron, se realizaron por las Comisiones Técnicas. A su vez, estos trabajos se sujetaron, invariablemente, a la rigidez metodológica establecida.

Siguiendo con esta relación, las Mesas de Análisis y Propuestas tomaron en consideración las propuestas preliminares que les presentaron las Comisiones Técnicas, para formular las propuestas ejecutivas.

Por último, cada Comisión Técnica estableció su plan detallado de actividades y lo validó con su Mesa de Análisis y Propuestas, para facilitar la coordinación de las actividades y la supervisión metodológica y de congruencia requeridas.

#### **4.3.2.8 Resultados de la Convención.**

Tras seis meses de trabajos, que derivaron en 450 documentos, 340 propuestas de distintos sectores y 323 acuerdos, concluyó el día 17 de Agosto de 2004 la Convención Nacional Hacendaria, en donde a través de un documento denominado "Declaratoria a la Nación y Acuerdos", se dieron a conocer -entre otros no menos relevantes- los siguientes puntos de importancia para nuestro trabajo:

a).-A pesar de haberse suscitado acuerdos relativos a una delimitación de las esferas de acción de la Federación, Estados y Municipios en materia de ingresos, no se lograron otros para obtener una mayor recaudación.

b).-Así mismo, dentro de los acuerdos que signaron los mandatarios locales y el Poder Ejecutivo, se presentaron algunos que sí pasaron por amplio consenso y otros en los que se presentó el disenso. Dentro de los primeros se propuso impulsar una reforma fiscal que “devuelva” potestades tributarias a los Estados y Municipios; buscar mediante una reforma fiscal el establecimiento de las haciendas estatales y municipales; consolidar una reforma fiscal que simplifique el cumplimiento para los contribuyentes; fomentar reglas precisas de recaudación presupuestal y responsabilidad fiscal; diversificar la oferta de instrumentos financieros a gobiernos estatales y municipales, así como el establecimiento de condiciones competitivas de acceso a los mercados crediticios; impulsar medidas para elevar la eficiencia de la administración, el control contable y el régimen jurídico del patrimonio público. Por los segundos, se planteó gravar con un impuesto local las ventas y servicios al consumo final con una tasa mínima de 3%; reducir la tasa general del IVA del 15% al 12% y la tasa en la frontera del 10% al 7%; revisar aquellos productos exentos, como en el caso de alimentos, y establecer un impuesto de carácter estatal para personas físicas. De esta manera, es como se presentan tales acuerdos que finalmente tendrán que ser encausados y canalizados para su posible conversión en ley por el Congreso.

c).-Se propuso modificar el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos para crear un nuevo “modelo de gestión” a fin de brindarle mayor autonomía y flexibilidad financiera.

d).-En lo que refiere a los Municipios, en concreto se planteó una reelección de alcaldes para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, y que los Ayuntamientos participen de los recursos provenientes de los excedentes petroleros.

d).-Se planteó la necesidad de una simplificación tributaria en donde se propuso una reestructuración de la tarifa del Impuesto Sobre la Renta aplicable a las personas físicas para igualarla con la de seguridad social .

En vista de lo anterior, considero que los resultados de la Convención y específicamente el de las mesas de trabajo de la misma, pudieron haber versado sobre los siguientes aspectos:

Referente al rubro de los "*Ingresos*", se debió pensar en fortalecer los mecanismos impositivos recurriendo a las cinco fuentes clásicas: renta, consumo, propiedad, comercio exterior y producción.

Tratándose de "*Gasto Público*", la Convención Nacional Hacendaria, en su discusión por el gasto público, debió obligarse a replantear el proyecto de país que requerimos los mexicanos. Para ello, se necesita que el Estado opere como promotor del desarrollo con una visión regionalista y de largo plazo, que recupere la inversión pública con el propósito de generar empleos, que impulse la creación de infraestructura estratégica y que promueva un federalismo social y fiscal.

En relación a la "*Deuda Pública*", entendida como una herramienta económica valiosa, como un instrumento de financiamiento complementario -siempre y cuando sea aplicada a obras o inversiones para que la misma pueda pagarse-, es importante que se tome en consideración las recomendaciones que al respecto refiere la CONAGO, en el sentido, de que se fortalezca el marco legal federal y que se homologuen las leyes estatales de deuda pública, así como el que se estandaricen los conceptos de contabilidad y cuenta pública, tomando en consideración las diversas modalidades de deuda pública federal, contexto y límites, en los cuales deba negociarse la reforma hacendaria.

Por su parte, tratándose de "*Patrimonio Público*", se debió haber reconocido a los Municipios como parte de la soberanía nacional a fin de constituirse, en los casos en que su capacidad les permita, como administradores del patrimonio de su territorio, pues actualmente – según datos recientes proporcionados por el INAFED- no hay ningún Municipio en el país que tenga una reserva territorial que le permita tener un desarrollo sustentable. De esta manera, es una exigencia aceptar que los Municipios puedan administrar su propio patrimonio desde la interpretación del artículo 115 de la Ley fundamental, otorgándole total atribución a los cabildos municipales para que tomen decisiones que afecten el patrimonio inmobiliario del Municipio, incluyendo la

posibilidad de que las empresas de telefonía, electricidad, petroleras, ferrocarrileras, gaseras, telecomunicaciones y todas aquellas que utilicen la vía pública como espacio de operación, cumplan invariablemente con la obligación del pago de derechos por uso del territorio municipal así como el derecho de alumbrado público.

Respecto al ámbito de “*Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria*”, es de carácter urgente incidir en la transformación de los mecanismos de recaudación a fin de estimular la contribución, modernizándola para facilitar el pago, logrando sistemas alternativos viables para el entero y pago de impuestos, que vayan mas allá del uso del Internet, pues aunque facilita y reduce costos, todavía hay contribuyentes que no tienen acceso a este sistema. Siguiendo con estas ideas, se debe resaltar que es indispensable que las autoridades hacendarias se vuelvan eficientes en la recaudación, así mismo, que los Estados y Municipios ayuden a fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes, y finalmente, que se impulse una nueva cultura hacendaria en la población tratando de concientizar al contribuyente acerca de los beneficios de la tributación, evitando caer en la persecución o el terrorismo fiscal por parte de la autoridad.

Por su parte, la cuestión relativa a la “*Colaboración y Coordinación Intergubernamental*”, nos conlleva en un primer plano a hablar de coordinación, que necesariamente implica corresponsabilidad y participación, para ello es necesario partir de un diagnóstico de las potestades Municipales y Estatales, a fin de avanzar hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas en el marco de un verdadero federalismo hacendario. De esta manera, se propone elevar a rango constitucional el sistema de colaboración hacendaria, estableciéndolo como un capítulo específico, que sirva de base para reformar la actual Ley de Coordinación Fiscal, a fin de establecer una verdadera vinculación jurídica entre el ingreso, el gasto y el crédito.

Finalmente, con lo que respecta al rubro relativo de “*transparencia, fiscalización y rendición de cuentas*”, uno de los principales argumentos de la población para justificar la evasión o elusión fiscal comprobada es definitivamente la falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos. En este terreno ha habido avances en

los últimos años, pero tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Secretaría de Finanzas de los Estados, han mostrado mucha resistencia a la apertura. Como ejemplo de ello, se planteó el problema de que algunas Entidades Federativas no han formado el respectivo convenio de colaboración con la Auditoría Superior de la Federación, lo que impide que los recursos públicos federales puedan ser auditados por este órgano, por tanto, con una mejor fiscalización se podrían comprobar si los recursos se aplican correctamente, estimulando la contribución.

#### **4.3.2.9 Implicaciones.**

Es un hecho, que al hacer referencia durante este proyecto de estudio sobre la necesidad de una nueva “Coordinación Fiscal” nos viene a la mente de manera inmediata preguntarnos sobre la importancia y trascendencia de lo que implica que se haya llevado a cabo una Convención Nacional Hacendaria, y es que precisamente nos encontramos con la imperiosa necesidad de que se efectúe una revisión de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, con la finalidad de crear un marco institucional que se adapte a las nuevas necesidades que el país reclama.

Por otro lado, se ha dicho que en su origen los gobernadores-sin que pase desapercibido que la CONAGO fue un factor determinante en la consecución de esta meta- pensaban sólo en tratar temas con relación a la distribución de recursos en los tres ámbitos de gobierno, al no haberse aprobado la reforma fiscal en diciembre del 2003, la Convención pudo convertirse en un foro adecuado para el Gobierno Federal para poner en la Agenda del evento el ingreso (reforma fiscal), el gasto y la deuda pública.

Respecto a la organización de este evento, es importante señalar algunas cuestiones: Primeramente existió una representación de los poderes públicos en la misma, no obstante; los partidos políticos (actores fundamentales en el desarrollo de la vida política del país) no fueron tomados en cuenta ampliamente; por otro lado, resultó confusa la participación activa del Congreso en la Convención, ya que la participación de éste no se pudo limitar únicamente a su representación. Por lo tanto, nos parece que fue

imprescindible que el Gobierno Federal se haya replanteado la estructura de la Convención, para que, de esta manera se lograra involucrar a estos dos actores que, indudablemente, son decisivos en la discusión de los múltiples acuerdos a los que se llegó al final de la Convención.

Siguiendo con este orden de ideas, resulta de vital trascendencia dejar bien claro, que la instancia clave y central de todo este trabajo de consulta es el Congreso de la Unión, quien tendrá la última palabra sobre los planteamientos y propuestas procesadas.

En este sentido, consideramos como modelo de propuesta –una vez analizados los resultados de los trabajos de la Convención y que como ya se dijo anticipadamente pudieran ser encausados como proyectos legislativos- los siguientes tópicos: -sin perjuicio o menoscabo de otros más que se pudieron incluir con posterioridad-.

- a) Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias;
- b) Acotar en la Constitución la exclusividad impuesta a favor del ámbito federal, que impide a las haciendas de Estados y Municipios gravar las actividades económicas más importantes de sus regiones;
- c) Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio;
- d) Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, y
- e) Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos, entre otras más.

Por lo demás, cabe en esta oportunidad señalar que con lo que respecta a la ingerencia del INAFED en el cauce y resultados de la Convención, simple y llanamente podemos decir que fue nula. En principio, porque dicho Instituto jamás tuvo conexión alguna e incluso comunicación con mesa específica de trabajo en la Convención, y en segundo término, porque en ningún momento hubo referencia de participación entre dicho Instituto y la CONAGO ya que ésta hubiese sido la vertiente más factible para poder hacer llegar propuesta alguna del INAFED a dicha Convención.

En este sentido, vale la pena retomar las palabras del periodista mexicano Ricardo Rocha, que al respecto señalaba “...*No podemos ser más fondistas que el Fondo Monetario Internacional, ni más banquistas que el mismo Banco Mundial, lo que urge es una restructuración económica nacional...*” y es que precisamente podríamos agregar “...*ni más conferencistas que la Conferencia Nacional de Gobernadores, ni más convencionistas que la misma Convención Nacional Hacendaria, lo que se requiere es una verdadera Reforma de Estado...*”

Por último, se me ocurre pensar que de lo que se trata es efectivamente de una reforma integral del Estado Mexicano – o llamémosle como más nos guste- que no sea sólo en materia hacendaria de la que tanto se ha hablado, sino que también lleve inmersa educación, seguridad pública, seguridad social, entre otros más que tanto requiere la población nacional. Por tanto, necesitamos verdaderamente gente comprometida con una sola convicción, y esa convicción se llama México. Dicho en otras palabras, no basta que surjan diversas CONAGO o distintos INAFED, e incluso muchas más Convenciones, lo que auténticamente se necesita es compromiso y concordancia al momento de tomar las verdaderas decisiones, que serán las que en última instancia marquen el camino definitivo del país.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- Los grandes retos del Federalismo Fiscal en nuestro país se presentan en tres grandes ejes:

a)- Es necesario definir los mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los Estados de la Federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los Estados menos ricos tengan la necesidad de imponer tributos adicionales a sus ciudadanos.

b).- Se trata de formar una distribución de responsabilidades en materia de gasto público de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimicen en escala nacional el ejercicio presupuestario sin incrementar cargas a los contribuyentes.

c)- Se requiere de preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a las demandas del mismo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

**SEGUNDA.**- El actual Sistema de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación canaliza recursos a los Estados y Municipios, por la vía de participaciones y aportaciones, resulta ser ineficiente y contrario a un espíritu federalista. Por ende, la reforma hacendaria que requiere nuestro país forma parte de la reforma democrática del Estado.

**TERCERA.**- En virtud de la Coordinación Fiscal, la alta concentración de atribuciones y recursos en el gobierno federal, frente a los otros niveles de gobierno Estatal y Municipal, viene a constituir una de las causas de imprecisión en el sistema impositivo mexicano y por tanto, un freno importante a la democratización del país. Vgr. "En 1929, el gobierno federal recaudaba el 71%, los estados el 21% y los municipios el 8% en los

años recientes, de cada 100 pesos recaudados, el 91 % los cobra el gobierno federal, 8% los gobierno estatales y 1% los municipales”<sup>135</sup>.

**CUARTA.-** Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno federal, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los Estados y Municipios sólo sean receptores de decisiones centralizadas. Ello justifica “aparentemente” la reciente creación del INAFED, como una herramienta para evitar estas tendencias, aunque para ello se requiera de una mayor difusión en los Municipios sobre la existencia de dicho Instituto.

**QUINTA.-** La Convención Nacional Hacendaria debió haberse considerado como parte de un proceso que nos llevara a la construcción de una reforma integral que el país reclama -haciendo entre otras cosas- una elevación de la recaudación fiscal, ampliando la base de contribuyentes, reduciendo el gasto corriente y sujetándose a un programa de austeridad congruente con la situación nacional, pero principalmente, se debieron haber asentado las bases para desarrollar el modelo de país que queremos. Ya que la realidad nos demuestra que no basta la creación de acuerdos, proyectos y programas económicos para lograr cambios considerables en la estructura de una nación, sino que se necesita de coherencia y responsabilidad compartida para de tomar decisiones.

**SEXTA.-** Uno de los pilares de la Convención Nacional Hacendaria, fue la descentralización de las potestades tributarias, y aunque esto no se haya logrado al término de los trabajos de la Convención, es importante saber que de acuerdo a experiencias internacionales, el contribuyente es mucho más cumplido cuando percibe el correcto uso de los recursos. Por ende, considero que dicha descentralización debe ser gradual y quizá tuviera que regionalizarse implementándose paulatinamente, puesto que hay sectores que lo asimilarían muy fácilmente y en un corto plazo, mientras que otros demandarían un proceso mas largo.

---

<sup>135</sup> [www.inafed.gob.mx/estadisticas](http://www.inafed.gob.mx/estadisticas)

**SEPTIMA.**- Si bien, los participantes en la reciente Convención Nacional Hacendaria, trataron de intervenir con un enfoque propositivo, corresponsable y republicano, para iniciar el camino de un nuevo Federalismo Hacendario, que se caracterice por el fortalecimiento de la política hacendaria nacional y que rescate las funciones sociales del Estado que establece la ley, será muy difícil que pueda lograrse, toda vez que existiendo instituciones como el INAFED y la CONAGO que dentro del marco de sus facultades no han podido obtener frutos palpables, más complicado lo será para los primeros.

**OCTAVA.** Derivado de lo anterior, se concluye que México requiere un Estado fuerte fiscalmente para hacer frente a sus responsabilidades sociales y promover el crecimiento económico; un federalismo activo, con redistribución de las cargas fiscales, y de mayor eficiencia. Así mismo, se necesita un replanteamiento del sistema actual, es decir de un nuevo pacto fiscal en donde la asignación de los recursos públicos estén en función de una rendición completa de cuentas y resultados en relación a las responsabilidades, potestades, facultades y funciones de cada orden de gobierno, orientadas a disminuir la dependencia financiera respecto del gobierno federal. Dicho en otros términos, la nueva reforma hacendaria –si es que algún día pueda lograrse- debe “otorgar y transferir” potestades tributarias a los Estados y Municipios para fortalecer el pacto federal.

**NOVENA.**- Se debe tener presente, que fueron considerables y arduos los trabajos de la CONAGO en vías de dar impulsos hacia una nueva Coordinación Fiscal, muestra de ello lo fue la reciente Convención Nacional Hacendaria. No obstante, aunque numerosos fueron los acuerdos resultantes, será finalmente en el Congreso de la Unión donde se impulsen dichos acuerdos como iniciativas formales, que puedan traducirse en mejoras de las finanzas públicas y el fortalecimiento al federalismo.

**DECIMA.**- Por último, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe evolucionar para adecuarse a las necesidades actuales de las Entidades y Municipios, dando lugar a un sistema más cercano al verdadero Federalismo Fiscal que el país requiere.

## BIBLIOGRAFÍA.

### Doctrina.

- B. VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Quinta Edición. Editorial. Depalma , Buenos Aires Argentina, 1994. pp.857.
- BLUMENSTEIN, Ernest. Sistema di Diritto delle Imposte. Primera Edición. Editorial Giuffré, Italia, 1954.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Undécima Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1997. pp.1085.
- CAMARGO, Pedro Pablo. El Control Fiscal en los Estados Americanos y México. Editorial. UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F.,1969. pp.91.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales Y Finanzas Estatales. – Mecanismos de Conciliación-. Editorial. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F.,1992. pp.322.
- CORTINA, Alfonso. Curso de política de finanzas publicas de México. Primera Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1977. pp.330.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Cuarta Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1969. pp.679.
- DUVERGER, Maurice. Hacienda Pública. Quinta Edición. Casa Editorial, Barcelona, 1969.
- EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Tercera Edición. Editorial Aguilar, México, D.F., 1962.
- FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano- Régimen Constitucional del Sistema Federal. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1998.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Publicas Mexicanas. Trigésima Segunda Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1998. pp. 525.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimonovena Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1998. pp.444.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. Federalismo Gobiernos Locales y Democracia. Cuadernos de divulgación del cultura democrática. Núm. 17. Editorial. Instituto Federal Electoral.

- GIULIANI FONROUGE, Carlos. Derecho Financiero. Vol. I. Quinta Edición. Editorial. Depalma, Buenos Aires, Argentina., 1993. pp.607.
- HARLEY H., Hinrichs. La Estructura Tributaria durante el desarrollo. Primera Edición. Editorial. Centro de Estudios Latinoamericanos., México, 1967. pp.159.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del derecho Tributario Mexicano. Tercera Edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1967.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Segunda Edición. Editorial. Porrúa , México, D.F., 1998. pp.253.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. El nuevo federalismo la descentralización. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México, D.F., 1988.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. Primera Edición. Editorial. UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México., D.F.,1992. pp.280.
- QUINTANA VALTIERRA y ROJAS YAÑEZ, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Tercera Edición. Editorial. Trillas.,México.,D.F., 1997. pp.441.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Sexta Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 2001. pp.791.
- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Sexta Edición. Editorial. Cárdenas. México., 1983. pp. 471.
- SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Aspectos jurídicos de la planeación en México. Primera Edición. Editorial. Porrúa, México, D.F., 1981. pp.620.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, D.F., 1994.
- UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno. El federalismo en México y los problemas sociales del país. Primera Edición . Editorial. Asociación de alumnos y exalumnos de postgrado en derecho, A.C., México, D.F.,2002.

**Legislación.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Federal de Coordinación Fiscal.

**Páginas electrónicas.**

- <http://www.rim.uqroo.mx/rim/progrnvfed/objgrales/htm>.
- <http://www.rim.uqroo.mx/rim/progrnvfed/subprog.htm>
- [www.indetec.gob.mx/cnh/General/DocsInt/Convocatoria.ppt](http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/DocsInt/Convocatoria.ppt)
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r13-jul-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r24-ago-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r28-sep-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r16-oct-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r28-oct-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r22-nov-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r08-dic-2002.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r14-mar-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r25y26-abr-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r08y09-may-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r05-jun-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r30-jul-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r20-ago-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r29-sep-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/1aconvencion.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r31-oct-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r07y08-dic-2003.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r22-ene-2004.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r27-feb-2004.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r5-may-2004.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r7-jun-2004.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r9-jul-2004.asp>
- <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r16-jul-2004.asp>