



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PARTICIPACIONES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS  
DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1980 AL 2002”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A:  
HERIBERTO CAJIGAL RODRÍGUEZ**

**ASESOR:  
LIC. LÉNINE ROJAS OLIVAS**

**MÉXICO**

**2005**

7345460



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres y a mi abuela,  
Por su incommensurable apoyo y ejemplo  
extraordinario que me impulsó y seguirá  
motivando a alcanzar mis propias metas.

A mis hermanos,  
Por su grata compañía, apoyo incondicional y  
sobre todo por ayudarme a lograr mis objetivos.

A mis tíos,  
Por acompañar fielmente a mi familia y ser apoyo  
de mis padres.

A mis seres queridos y cercanos,  
Ya que debido a su presencia he tenido mucho  
más fortaleza para poder realizarme  
profesionalmente al terminar la presente  
investigación.

A mis Profesores Universitarios comprometidos  
con la Nación y la sociedad,  
Por enseñarme y motivarme a comprender,  
analizar y aplicar las diversas leyes de la ciencia  
económica en beneficio de causas justas.

A mis camaradas en especial a Lénine,  
Por demostrarme la injusticia social, enseñarme la  
forma científica de combatirla y por ayudarme a  
vivir con la convicción de que sólo organizado  
coadyuvaré a la transformación social.

**Neruda      *Yo no me callo***

Perdone el ciudadano esperanzado  
Mi recuento de acciones miserables,  
Que levantan los hombres del pasado.  
Yo predico un amor inexorable.

Y no me importa perro ni persona  
Sólo el pueblo es en mi considerable  
Sólo la paria a mi me condiciona

Pueblo y patria manejan mi cuidado  
Patria y pueblo destinan mis deberes  
Y logran matar lo levantado  
Por el pueblo, es mi patria la que muere.

Es ése mi temor y mi agonía

Por eso en el combate nadie espere  
Que se quede sin voz mi poesía.

**Benedetti fragmento del poema *Hombre preso  
que mira a su hijo***

Uno no siempre hace lo que quiere  
Pero tiene el derecho de no hacer  
Lo que no quiere

# INDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
Capitulo I: FUNDAMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE	
COORDINACIÓN FISCAL .....	9
Elementos Constitucionales de la Administración Pública .....	9
Las Participaciones con respecto a la Planificación .....	15
Ciclo económico político .....	17
Acceso a la Información .....	18
Máximas de los impuestos .....	21
Cuenta pública y presupuesto .....	23
Orígenes y principios del Ayuntamiento Libre .....	25
Interpretación Constitucional .....	27
Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	32
CONVENIONES NACIONALES FISCALES .....	33
Primera convención nacional fiscal .....	33
Segunda convención nacional fiscal .....	36
Tercera convención nacional fiscal .....	40
Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1940 .....	46
Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948 .....	48
Ley de Coordinación Fiscal de 1953 .....	49
Capitulo II: SISTEMA NACIONAL DE	
COORDINACIÓN FISCAL .....	51
Participaciones pagadas a las Entidades de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal Federal .....	51
Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	52

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia	
Fiscal Federal .....	56
Ley de Coordinación Fiscal de 1979 .....	60
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con respecto	
al Estado de México .....	88
Sistematización de procesos y disposiciones en materia de distribución	
de las Participaciones Pagadas a los Municipios .....	89
Ley de Coordinación Fiscal Estatal .....	89
Decreto numero 111 que crea al Código Financiero del	
Estado de México y Municipios .....	103
Participaciones en Ingresos Federales Pagadas al Estado de México .....	109
Índice de Actualización .....	111
Comparación entre lo publicado y los cálculos	
resultantes de la investigación .....	114
CUADROS .....	116
CONCLUSIÓN .....	123
BIBLIOGRAFÍA .....	128

# INTRODUCCIÓN

Para las teorías de ciencia política y de la administración pública el fin último es el **bien común**, los medios y métodos son distintos pero es innegable que cada sistema planteado busca la eficiente, eficaz y sobretodo la *justa* distribución de la riqueza.

Es necesario tomar en cuenta la diferencia entre las **teorías reformistas de forma** y las **teorías revolucionarias**, consiste en que la primera parte de una frase para elaborar una "retórica interesada" (parafrasea que retoma reivindicaciones de diferentes grupos sociales, pero que en verdad solo busca su propio interés), que generalmente es ahistórica; y, por el lado de las teorías revolucionarias el **Contenido desborda a la Frase**, es decir, se estructura una descripción a base de relaciones causa-efecto que interactúan y se contradicen pero que se establece una determinante dentro dicha relación, lo cual se comprueba con la historia.

En cuanto al método el reformismo parte de frases-supuestos que están por comprobarse a través de otras frases, en cambio lo revolucionario describe abstrayendo de la realidad lo no determinante para quedarse con la esencia. La teoría revolucionaria, una vez identificada la esencia, busca incidir realmente en un cambio **institucional** que se comprometa en mejora el nivel de vida general.

En cuanto al objetivo perseguido el **reformismo** ve al Constitucionalismo y al Institucionalismo como un fin (la gobernabilidad sin importar los procesos de una *justa* distribución de la riqueza), por su parte el **cambio sustancial** ve a esas estructuras políticas como un medio para garantizar el concepto de

**DEMOCRACIA** expuesto en el Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>.

Las finanzas públicas son esenciales para que un gobierno pueda ejercer legítimamente su poder, para lo cual, la delimitación de la presente investigación sobre los ingresos ordinarios en impuestos coordinados –que son parte fundamental de las finanzas públicas- se abordará desde tres enfoques que se complementan a cabalidad, que son: el histórico, el jurídico (leyes primarias y secundarias) y el económico.

De acuerdo a lo anterior es necesario reiterar que el propósito de esta tesis no consisten en mencionar los fallos estructurales del actual sistema de recaudación fiscal y mucho menos el platear uno mejor, su redacción más bien se debe a la finalidad de demostrar que la violación sistemática a un modelo de recaudación es una de las causas fundamentales de la incredulidad que se hace acreedora un Gobierno, es decir, deslegitimación para gobernar o *ingobernabilidad*.

---

<sup>1</sup> Artículo. tercero fracción primera inciso a) "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un **sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo**".

# Capitulo I

## FUNDAMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

### Elementos **Constitucionales** de la Administración Pública

La principal aportación de México a la humanidad es el Texto Constitucional, la cual fue la primera en incorporar elementos y granitas sociales para salvaguardar los intereses e integridad de los mexicanos. Dicho documento constituyente otorgó lo que argumenta Lassalle: una Constitución más que ser un instrumento Jurídico-Institucional es un *Sistema Conciliador de intereses*.

Lassalle describe y explica la conformación mediante un proceso de negociación-lucha entre los diversos intereses de clase<sup>2</sup>. Prueba de ello es que el ideario Constitucional fue teñido por la sangre de más de un Millón de Mexicanos que lucharon durante la Revolución (aproximadamente el 7% poblacional en aquel entonces), con un continuo descenso poblacional a partir de 1910-1911 (15,160 – 15,083 miles de hab.) a 1921 (14,335 miles de hab.).

---

<sup>2</sup> El ejército y la policía al servicio del Gobierno ó del pueblo, la concordancia entre la constitución escrita y la real.

El Estado debe buscar la cohesión social y la forma más eficiente es a través del Estado de Derecho el cual se cumple al observar que "La constitución abarca... la formación y organización internas de los diferentes poderes públicos, su necesaria correspondencia y su independencia recíproca"<sup>3</sup>, es decir delimita las atribuciones y funciones de los poderes públicos. La Constitución es, en otras palabras, el status del poder político convertido en instituciones estatales, es decir la Constitución es la *Institucionalización del Poder*.

La reforma constitucional de 1982 que cambio al Art. 25 (referente a la inviolabilidad de la correspondencia) y del Art. 26 (referente a la inviolabilidad del domicilio privado) significo una contradicción Formal en cuanto a la preferencia para con el Modelo Neoliberal del Ex Presidente Miguel de la Madrid debido a que se incorporo al texto Constitucional las garantías sociales teñidas con sangre de la Segunda Guerra Mundial y que también fueron respaldados durante la campaña del Ex Presidente Cárdenas.

Es decir, en los hechos (Constitución real) se comenzó con la desincorporación de Paraestatales que eran rematadas al sector privado y en cuanto a la Constitución escrita el **Artículo 25**<sup>4</sup> dividió a la actividad económica Mexicana en tres sectores<sup>5</sup> (y otras formas, es decir el sector extranjero) y se estableció que "Corresponde al Estado la **Rectoría del Desarrollo Nacional**<sup>6</sup> para garantizar que éste sea integral y *sustentable*<sup>7</sup>, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el

---

<sup>3</sup> FAURÉ (1992) P. 88.

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) reforma 03-02-1983.

<sup>5</sup> Sector público (artículo 28, párrafo cuatro de la Constitución), Sector social (de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores) y Sector privado (sociedades mercantiles).

<sup>6</sup> Mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

<sup>7</sup> D. O. F. reforma 28/06/1999.

empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución” ya que el Estado Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica Nacional.

Por su parte el **Artículo 26** atribuye al Estado la función de organizar un **Sistema de Planeación Democrática** del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación<sup>8</sup>.

La participación social<sup>9</sup> en la planeación es intrínseca ya que la Constitución establece que debe ser democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, el Ejecutivo recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Dichas reformas no sólo son resultado de la buena disposición del Gobierno y de la eficiencia de las Instituciones si no que son resultado del proceso histórico de reivindicación de los sectores de la sociedad.

Durante el periodo post - bélico de la Segunda Guerra Mundial “Los bolcheviques habían descubierto que sólo podían salvar al comunismo si lo nacionalizaban... Los movimientos fascistas advirtieron que solamente podían contar con la simpatía y los intereses de las mayorías si se comprometían a dar protección contra las inseguridades de la crisis Económica”<sup>10</sup>, lo cual sólo se podía

<sup>8</sup> D. O. F. reforma 03/02/1983.

<sup>9</sup> La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

<sup>10</sup> THOMSON (1991) P. 157.

garantizar con un sistema que previera el comportamiento de la actividad económica y que contrarrestará en lo posible las adversidades, como: el desempleo, cierre de fabricas, despidos masivos, cambio de centros productivos de una nación a otra, entre otros.

“En todas partes los hombres tenían que saber por qué y para qué peleaban, si se quería que siguieran peleando; y aunque el motivo fundamental invocado seguía siendo el nacionalismo de la independencia y de la autonomía, se advirtió que por sí solo no era suficiente. Se le completo cada vez más, invocando el *socialismo*, de manera que la *Socialización del Nacionalismo* recibió un gran impulso con motivo de la guerra”<sup>11</sup> lo cual se reflejo en varios documentos redactados por círculos del poder internacional:

- 1) La Carta del Atlántico redactada por Churchill y Roosevelt el 04/09/1941.
- 2) Art. VII del Convenio de Ayuda Mutua entre Gran Bretaña y los EE.UU., elaborado por 10 Estados Nación en Londres en septiembre de 1941.
- 3) Declaración de Filadelfia (1944).

La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) con base en la Declaración de Filadelfia (1944) se compromete a “...Fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar... la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida;”<sup>12</sup> procurar el empleo mas apto para aportar el mayor beneficio a la sociedad; fomentar el suministro de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo colonos y empleo para migrantes; fomentar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo; fomentar el reconocimiento efectivo del derecho al contrato

---

<sup>11</sup> THOMSON (1991) P. 187

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo (1950) P. 157

colectivo; y , fomentar la extensión de medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico y asistencia médica, y la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales.

Como bien lo señala la economía política, la organización del proletariado es el principal determinante de su nivel de ingresos. Al igual lo destacó el Plan Sexenal Cardenista “La organización de los trabajadores será la que pueda realizar el *Desarrollo de la Economía Nacional* cuando logre que el trabajo tenga la participación que le corresponda en la producción”<sup>13</sup>. Ya que existen quienes quisieran que el poder público se desatendiera de la organización de las clases trabajadoras, abandonándolas al capricho y al criterio de los poseedores de la cultura y de la riqueza. La Revolución no sigue ese criterio. La Revolución **planea** y **organiza** para un mejor bienestar del pueblo<sup>14</sup>.

Además cabe puntualizar que el Artículo 39 Constitucional establece que “La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

“El *Plan Sexenal*, antes que como instrumento de gobierno... aparecía como una reivindicación triunfante de los principios reformistas de la Revolución Mexicana, hechos Ley, letra muerta hasta entonces, en la Constitución de 1917”<sup>15</sup>.

El *Plan Sexenal* no fue un simple programa de gobierno sino más bien un programa ideológico y sobre todo un programa *reivindicativo* debido a que “...lo primero que se proponía era restar el derecho del Estado de la Revolución a regimentar la vida social, restaurando su capacidad jurídica y política para

---

<sup>13</sup> CORDOVA (1981) Pp. 37-38

<sup>14</sup> BLANCO (1972) P. 293

<sup>15</sup> CORDOVA (1981) P. 43

intervenir en las **Relaciones Sociales de Producción**" en otras palabras, el Estado Mexicano debería asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. "...El Estado es una agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público"<sup>16</sup>.

La Ley de Planeación establece que "Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y **Entidades de la Administración Pública Federal** se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las *Unidades administrativas* que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades"<sup>17</sup>.

Por su parte el Artículo nueve de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "...las dependencias y **Entidades** de la administración pública centralizada y paraestatales conducirán sus actividades de forma **programada**, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la *Planeación Nacional del Desarrollo*, establezca el Ejecutivo Federal"<sup>18</sup>.

Lo anterior argumenta jurídica e históricamente la postura nacionalista de que el Proyecto Nacional debe "...sujetarse obligatoriamente al PND que debe elaborarse con base en las aspiraciones y demandas de los diversos sectores que integran nuestra sociedad, así como todos los programas de la Administración Pública Federal"<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> CORDOVA (1981) P. 46

<sup>17</sup> Artículo 12 de la Ley de Planeación

<sup>18</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, 39ª Ed., México, 1999.

<sup>19</sup> SAYEG (1988) P. 85

## **Las Participaciones con respecto a la Planificación**

Las Finanzas Públicas tienen principalmente dos aristas: la planificación (como se ejerce el gasto) y el allegarse de recursos (las participaciones, entre las más importantes fuentes). La importancia que tiene la planificación consisten en lograr el desarrollo económico, debido a que el plan es el principal instrumento para identificar las necesidades y satisfacerlas de la forma más eficaz, eficiente y justa posible mediante la distribución de los recursos, la instrumentación de los programas y tiempos de ejecución, coordinación acciones y la evaluación del funcionamiento y resultados de éstos.

De acuerdo al Artículo 3 de la Ley de Planeación: la Planeación Nacional de Desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito el procurar un "...sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"

De acuerdo al Artículo 34 de la Ley de Planeación en su fracción II, el Ejecutivo Federal tiene facultad para establecer procedimientos de coordinación entre las autoridades Federales, Estatales y Municipales para procurar la Planeación del Desarrollo Integral de las Entidad Federativa y de los Municipios.

De acuerdo al Artículo 115<sup>20</sup> fracción IV penúltimo y último párrafos, las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

---

<sup>20</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (última reforma 2004)

Los "...recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos..."<sup>21</sup> con respecto a dichos recursos (cuya partida principal son las Participaciones Federales) el Ayuntamiento debiera desatinar a los programas y los presupuestos de egresos que corresponden o son parte del PND. Por otro lado los programas del Plan Nacional de Desarrollo tendrían que incluir el monto de los ingresos esperados por concepto de Participaciones e incluso del Plan Estatal de desarrollo así como los programas de los Municipios, sin olvidar explicar el destino de estos recursos y los programas bajo los cuales se ejecutaría su gasto o inversión. Pero la realidad es ajena a todo lo anterior debido a que las participaciones no son un punto prioritario en el Plan Nacional de Desarrollo ni del Plan Estatal de Desarrollo y mucho menos existe la sujeción de las Participaciones Municipales a ningún programa.

Y si el Ayuntamiento del Municipio libre es parte de una Entidad de la Administración Pública Federal debe entonces sujetar su ley de ingresos a los programas que le correspondan de acuerdo a su Región, Estado o su propia administración, luego entonces, ¿por qué las participaciones no están obligadas a ser parte (por lo menos con un porcentaje) de los programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior ayudaría a contrarrestar y controlar las ineficiencias económicas y a contener o menguar las inclemencias del *ciclo económico político* y evitar los gastos excesivos en campañas, frenar el populismo político, o mejor aun, erradicar los gastos discrecionales a favor de un interés ajeno al bienestar social, en otras palabras evitar el peculado.

---

<sup>21</sup> Artículo 115 Constitucional.

## Ciclo económico político

El Estado es un sistema de agentes individuales que se hace más extenso en relación directa al nivel de democracia de dicha entidad. El Estado asigna recursos en una forma análoga al sistema de precios, pero con la diferencia en que el Estado o caudillo busca el voto electoral en lugar de la utilidad o ganancia<sup>22</sup>.

Para Schumpeter la democracia es un sistema institucional en donde los actores políticos toman decisiones políticas –más que por criterios de planificación- de acuerdo a la competencia por el voto del pueblo (en el sentido estricto electoral)<sup>23</sup>. La competencia por el caudillaje u obtención del voto esta determinada por motivaciones comparables con las económicas debido a que en la competencia política se busca el poder y se cumple una función social y en la económica se desea el lucro realizando una producción para satisfacer necesidades de la comunidad<sup>24</sup>.

El poder legislativo también compite por el caudillaje y por eso las Leyes que cumplen una función Administrativa y que son trascendentes para la vida económica del país se coordinan con criterios de Temporalidad electoral más que a otra cuestión; la más evidente e importante es el Presupuesto (Ley de ingresos y Presupuesto de egresos)<sup>25</sup>.

El electorado no sólo instala al gobierno en el poder, sino que también fiscalizan a través del voto, ya sea no reeligiéndolos o negándose a reelegir a las

---

<sup>22</sup> HAVEMAN (1983)

<sup>23</sup> SCHUMPETER (1950) p. 343

<sup>24</sup> SCHUMPETER (1950) p. 359

<sup>25</sup> SCHUMPETER (1950) p. 354

mayorías parlamentarias que apoyan al leader (Ejecutivo Federal)<sup>26</sup>. Pero el electorado se limitará a respetar la división del trabajo que ya establecieron con su voto hasta que haya la oportunidad de volverlo a establecer o elegir a otro de su mismo partido o corriente<sup>27</sup>.

En otras palabras el ciclo económico-político sólo se da en democracias, lo suficiente legítimas, con base a los tiempos electorales, más que ceñido a un Plan Nacional de Desarrollo.

Pero no se debe dejar a un lado la posibilidad del cambio de tipo de Gobierno, siempre y cuando beneficie a la mayoría y de acuerdo al Artículo 39 Constitucional "La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"<sup>28</sup>.

## Acceso a la Información

Uno de los principales problemas para realizar esta investigación fue y sigue siendo el conseguir la información necesaria para llevar a cabo el análisis comparativo entre lo que debería ser entregado, de participaciones en ingresos Federales, de acuerdo a las leyes y lo que realmente se ha entregado.

---

<sup>26</sup> SCHUMPETER (1950) p. 347

<sup>27</sup> SCHUMPETER (1950) p. 374

<sup>28</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (ultima reforma 2004)

En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (aceptada por el Rey)<sup>29</sup> y la de 1793 (con rango Constitucional)<sup>30</sup> dejan en claro el derecho –conseguido a fuego y sangre del pueblo Francés- ciudadano frente a la administración Pública de tener acceso a las Finanzas y mantener vigilado el uso de los recursos del erario.

El **Acceso a la información** para el México contemporáneo se encuentra contemplado en el Artículo octavo Constitucional que dice: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”<sup>31</sup>.

## **Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental**

La ley federal que reafirma este derecho o garantía social Constitucional es la **Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental**<sup>32</sup>, la cual, según su artículo primero “...Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o

---

<sup>29</sup> FAURÉ (1922) P. 12.

<sup>30</sup> FAURÉ (1922) P. 378.

<sup>31</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (ultima reforma 2004)

<sup>32</sup> D. O. F. 11/06/2002

con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.

Y para el artículo 3º frac. XIV son Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

El Artículo 4 de esta Ley establece los objetivos, los cuales son ; que toda persona tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; . Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; **Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;** Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y **Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.**

## Ley de ingresos del 2004

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta obligada, a más tardar 35 días, a informar a la Cámara de Diputados "...sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el calculo del pago de las participaciones a las Entidades Federativas...también... informará a la Cámara de Diputados a más tardar 35 días después de concluido el mes, sobre el pago de las participaciones a las entidades federativas. Esta información deberá estar desagregada por tipo de fondo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, por entidad federativa."<sup>33</sup>

De la misma forma y tiempos las Entidades Federativas, recibirán el informe de los dos puntos anteriores a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Finalmente la Secretaria de Hacienda y Crédito Público esta obligada a publicar en su página de Internet la información anterior.

## MÁXIMAS DE LOS IMPUESTOS <sup>34</sup>

Por otra parte, las máximas de Smith (1776) son un punto de referencia obligado para señalar la eficacia –dentro de la Constitución Escrita, claro- del Sistema Fiscal Mexicano ya que mantienen una estrecha relación con el marco Constitucional.

---

<sup>33</sup> Diario Oficial del la Federación (D.O.F.) 31/12/2003 Ley de Ingresos Artículo 24.

<sup>34</sup> SMITH (1776) P. 726-727

Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno (Artículo 31 constitucional<sup>35</sup>), en una proporción a las respectivas aptitudes y niveles de ingreso (**igualdad y justicia**). El incumplimiento puede ocasionar la inconformidad social y el descontento del afectado, lo cual genera una desconfianza sobre las finanzas públicas y el mismo gobierno.

El impuesto no debe ser arbitrario, por lo tanto debe ser entendible por el recaudador y el gravado (**certidumbre**<sup>36</sup>). Los puntos más importantes a considerar son: tiempo de cobro, forma de pago y cantidad. La falta de este principio facilita o abre brecha a la corrupción o al abozo de los encargados de recaudar, también puede originar la evasión fiscal.

El impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sea más cómoda para el contribuyente (**comodidad del pago**).

Percibir la contribución de la forma en que haya la menor diferencia posible entre la suma de que sale del contribuyente y lo que llega al Tesoro público (**economía en la recaudación**<sup>37</sup>).

---

<sup>35</sup> Son obligaciones de los Mexicanos; Fracción IV: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que rescindan, *de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

<sup>36</sup> No se conoce la *Base gravable*, en 1980 se publicó por última vez la *MATRIZ INSUMO-PRODUCTO* (sin los acervos de capital)

<sup>37</sup> Artículo 115 Frac. IV apartado b) y Artículo 73 Frac. XXIX; y la Ley de Coordinación Fiscal y Convenio de Adhesión al sistema Nacional de Coordinación Fiscal

## CUENTA PÚBLICA Y PRESUPUESTO

De acuerdo a la ley primaria (constitución) en México sólo hay un presupuesto, el de egresos, pero no hay duda de que los ingresos y gastos o egresos pueden "presupuestarse", y por tal utilizar dicho vocablo para ambos pero la constitución establece que sólo existe el PRESUPUESTO DE EGRESOS<sup>38</sup>.

El **Artículo 74 Constitucional** (de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados) en su fracción **IV** Establece la Aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el

---

<sup>38</sup> CORTINA (1977) P. 62

Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Y también conforme al Artículo 8 de la Ley de fiscalización superior de la Federación "La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales. Asimismo, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

La Cuenta Pública es el registro contable de la Hacienda Pública Federal que entre otros conceptos debe señalar las cantidades que corresponden a cada Entidad de los ingresos Federales por concepto de Participaciones. Dicho documento Oficial es publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y muestra los estados presupuestarios y económicos del Sector Público Federal, así como el estado de ingresos y egresos, aunque estas cuentas deben de ser publicadas año con año, tienen también una serie de defectos ya que para el año de 1987 no aparece este documento y para los años 1980-1986, solamente aparecen cifras totales de las cantidades entregadas a las Entidades, los fondos no aparecen en los años en los que se instauran sino años después.



## Orígenes y principios del Ayuntamiento Libre

“El ayuntamiento de la ciudad de México en 1808 (ligado al proceso de independencia) del que parece arrancar la Soberanía del Estado Mexicano...y dentro del mismo proceso histórico...una de las grandes conquistas de la Revolución fue,..., la contenida en la primera parte de nuestro actual artículo 115, relativa al municipio libre”<sup>39</sup> para lo cual, el 25 de diciembre de 1914 reformó el artículo 109 Constitucional de 1857 con la finalidad de establecer al municipio libre

<sup>39</sup> SAYEG (1987) P 267

como la base de la división territorial y de la organización política, cuya administración sería a través de Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal. Con todo lo anterior se avanzó de forma considerable en la vida democrática de México.

Los puntos de discrepancia fueron en torno a las facultades Patrimoniales y Financieras de los Ayuntamientos, en donde las ideas del Gral. Heriberto Jara se hicieron escuchar:

***"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada...*** Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones y sanciones presupuestales han sido impuestas por los Estados... en otras palabras ... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida..., una libertad que no puede concretarse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía..."

"...Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que están siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están... en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo".

Actualmente de los ingresos municipales el concepto que tiene mayor porcentaje son las Participaciones en Ingresos Federales, siempre rebasan el 50% y hasta el 95%, y tomando en cuenta que el Municipio es el último nivel de gobierno y que tiene la Facultad constitucional de "administrar libremente su hacienda", se debe procurar su Desarrollo Democrático según la constitución.

El Artículo 115<sup>40</sup> Constitucional establece que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...". La fracción Cuarta de este Artículo Constitucional faculta a los Municipios de Administrar Libremente su Hacienda, dicha hacienda se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El inciso B de lo anteriormente citado establece que: "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados".

Por su parte la Fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional instituye que "Las bases según las cuales la Federación hará efectivo el mandato constitucional están determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal; ellas son de observancia obligatoria en la celebración de los Convenios con los Estados y en las entregas periódicas que de las Participaciones se haga a los Estados. Éstas están referidas a toda clase de impuestos..."<sup>41</sup>.

## Interpretación Constitucional

En el sistema jurídico mexicano las reformas constitucionales continuas pueden considerarse como una transformación defectuosa de las disposiciones constitucionales. Lo cual también atenta contra la jerarquía de dichas

---

<sup>40</sup> Reformado, D. O. F.. 03/02/1983

<sup>41</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (ultima reforma 2004)

disposiciones y daña gravemente su relativa estabilidad, produciendo inclusive contradicciones en cuanto a los principios esenciales establecidos por el Constituyente originario, llegándose a extremos en nuestro régimen jurídico, de expedir reformas constitucionales para modificar o suprimir determinadas interpretaciones, también constitucionales, de la Suprema Corte de Justicia, lo que constituye un índice del absoluto predominio de la reforma o modificación del texto fundamental en relación con su evolución interpretativa<sup>42</sup>.

En diversas ocasiones el texto Constitucional es claro; pero en la practica la norma es violada sistemáticamente. Para lo cual se ha hecho costumbre en México alterar la redacción gramatical de algunos preceptos para tratar de detener las violaciones que sufre. Es decir, se modifican las palabras para que el precepto exprese lo que ya decía, y en esta forma se espera detener la Sistemica violación Constitucional<sup>43</sup>.

Al Derecho Público le corresponde regula la actividad del Sector Público (sólo debe hacer lo que indica la ley) para lo cual, los Poderes de la Unión son los únicos que pueden interpretar al texto Constitucional de acuerdo a lo siguiente:

El Poder Legislativo interpreta a la Constitución de acuerdo a:

- a) Consideraciones permanentes ya que la función de los órganos legislativos es discutir y expedir leyes ordinarias.

---

<sup>42</sup> CARPIZO (1975) P. 13.

<sup>43</sup> CARPIZO (1975) P. 47.

- b) De forma directa ya que para expedir o reformar leyes ordinarias necesita hacer un examen y valoración del Texto Constitucional para que dichas leyes no contravengan los preceptos Constitucionales.
  
- c) La interpretación del Poder Legislativo con respecto a la Constitución no es definitiva en el Sistema Jurídico Mexicano debido a que necesita la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, lo cual se otorga a los tribunales federales a través del Juicio de Amparo y la Controversia Constitucional<sup>44</sup>.

El Poder Ejecutivo y la propia "...legalidad del acto administrativo, implica no sólo su conformidad con una disposición legal secundaria, ... sino también, así sea *indirectamente*, con el texto y el espíritu de las normas constitucionales<sup>45</sup>.

La interpretación Constitucional indirecta de carácter administrativo es mucho más restringida que la que corresponde a los organismos judiciales, si tomamos en cuenta que normalmente los funcionarios administrativos no están facultados para desaplicar un precepto legal bajo el pretexto de que es contrario a las normas o al espíritu de la Constitución. Y no sólo así se justifica al Ejecutivo, de las violaciones que realiza para con la Constitución, sino que CARPIZO enfatiza al escribir que a las autoridades administrativas "...se les ha impuesto el criterio de la obligatoriedad de la aplicación de la ley ordinaria..."<sup>46</sup>.

Por otro lado los órganos administrativos están facultados para realizar interpretaciones positivas del texto Constitucional, es decir dar un derecho a pesar de no estar contemplado en las leyes secundarias.

---

<sup>44</sup> CARPIZO (1975) P. 24.

<sup>45</sup> CARPIZO (1975) P. 27.

<sup>46</sup> CARPIZO (1975) P. 28.

El Poder Judicial interpreta a la Constitución de la manera más trascendental que los otros poderes y por ello se le conoce a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como "Guardián de la Constitución". Dicha función la realiza a través del **juicio de amparo** contra la inconstitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

Cuando la interpretación final de las disposiciones Fundamentales (Constitución y Tratados Internacionales) son aplicadas por alguno de los poderes de la Federación y contraviene a los actos de otra entidad del sector público la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las controversias constitucionales dará "...El criterio que se impone definitivamente y debe ser aceptado por las autoridades y los gobernados como el sentido final de la Ley Suprema..."<sup>47</sup>, todo lo anterior con forme a el Artículo 105 Constitucional.

**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
  - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
  - b) La Federación y un municipio;
  - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

---

<sup>47</sup> BURGOA (2003) nota la pie P.398 y CARPIZO(1975). P. 30.

- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y,
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (ultima reforma 2004)

El Estado a través del Gobierno debe funcionar eficazmente y promover el buen desempeño de los otros sectores, con lo cual no sólo cumpliría con el Estado de Derecho con respecto a los artículos Constitucionales 25, 26, 31, 73 (frac. XXIX) y 115 sino que también incide en el bienestar económico general (promover el pleno empleo, dar un verdadero salario mínimo, servicios públicos y prestaciones sociales eficientes y eficaces; y cumplir con los cuatro principios fiscales de Smith). Para lo cual se considera que la necesidad social insatisfecha es la causal del descontento social y la ingobernabilidad y la mejor forma de solución es a través del desarrollo económico sustentable.

## Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En los países con una división Estatal Federalizada (México) se tiende a encontrar la problemática de la doble y/o múltiple tributación porque concurren gravando la misma fuente, tres niveles de gobierno (o mejor dicho tres instancias) que tienen capacidad de cobrar impuestos<sup>49</sup>. La incertidumbre y la desorganización en la recaudación no sólo hacen más caro el proceso recaudatorio sino que también provoca una tendencia al incumplimiento y a la mutua desconfianza entre el contribuyente y la autoridad recaudatoria.

Flores Zavala reconoce y delimita el problema de la tributación de la siguiente forma: "En los Estados Federales... se presenta la doble imposición porque concurren, gravando la misma fuente, tres entidades que tienen capacidad para cobrar impuestos, es decir, tres sujetos activos que son: la Federación, los Estados y los Municipios; los dos primeros tienen órganos legislativos con el poder

---

<sup>49</sup> FLORES (1989) P. 361.

suficiente para establecer los impuestos que estimen necesarios para cubrir su presupuesto...<sup>50</sup> mientras que el Municipio depende de la Legislaturas del Estado siempre y cuando no contradigan las Federales.

"La concurrencia de impuestos es grave, porque al gravar dos entidades distintas una misma fuente, se daña la economía nacional, pues si en muchos casos un impuesto puede llegar a constituir un obstáculo para la producción o para el consumo de determinado artículo, puede fácilmente calcularse cuáles serían los efectos de establecer sobre la misma fuente, impuestos sujetos a distintas normas, a distintos procedimientos de recaudación, etcétera"<sup>51</sup>.

## CONVENCIONES NACIONALES FISCALES

### Primera Convención Nacional Fiscal

Con la conciencia de que el sistema de recaudación enfrentaba severos problemas que habían que solucionarse de una manera consensuada el Ejecutivo Federal (Plutarco Elías Calles) a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ingeniero Alberto J. Pani) "...convocó a los Estados de la República a una Convención Nacional Fiscal (CNF)... la cual dio... inició el 10 de agosto de 1925"<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> FLORES (1989) P. 361

<sup>51</sup> FLORES (1989) P. 372

<sup>52</sup> FLORES (1989) P. 373

La primera CNF constaba de un programa de trabajo de 7 capítulos los cuales eran:

- 1) Teoría general del impuesto.
- 2) Problema de la Concurrencia en el Estado Federal.
- 3) Exposición del sistema fiscal (impuestos principalmente).
- 4) Productividad de los impuestos.
- 5) Necesidades de la Federación, de los Estados y de los Municipios según sus Presupuestos.
- 6) Plan de Arbitrios.
- 7) Distribución de los Arbitrios.
- 8) Administración de los productos.

En el marco de la primer CNF se formaron 3 comisiones:

- 1) Plan Nacional de Arbitrios
  - 1.1) Impuestos sobre la propiedad territorial
  - 1.2) Impuestos sobre el comercio y la industria
  - 1.3) Impuestos especiales
  - 1.4) Impuestos sobre el capital
  - 1.5) Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales

## 2) Estudio de la concurrencia y reformas constitucionales

## 3) Estudio de problemas de erarios locales

Con respecto a la concurrencia comisión la CNF llego a la recomendación de adicionar al artículo 131 constitucional un párrafo que establezca una Convención que reúna a los representantes del Ejecutivo Federal y Estatal con una periodicidad anual con la finalidad de proponer los impuestos a cobrarse en la Republica así como unificar el sistema y delimitar competencia fiscal<sup>53</sup>.

En el Art. 117 se recomendó se adicionara la Fracción III la cual trataría de como el Gobierno Federal, a través de estampillas reselladas, las entidades -estatales ó municipales- podrían hacer cobro de sus participaciones correspondientes.

Con las anteriores sugerencias de adición se pretendía evitar la doble o múltiple tributación y Centralizar la recaudación con la finalidad de reducir el costo social por la causación de impuestos, es decir establecer una economía de escala que disminuyera el costo social en la recaudación y así cumplir con un principio de Smith<sup>54</sup>.

También se le recomendó –una contradicción formal- a la federación el organizar un Cuerpo Consultivo Fiscal<sup>55</sup> para que: facilitara la ejecución de acuerdos, estudiará el curso de aplicación , preparará futuras convenciones e investigará los recursos potenciales, es decir una especie de comisión permanente, lo cual incrementaría el costo social por recaudación y originaría una burocracia innecesaria.

---

<sup>53</sup>FLORES (1989) P. 373

<sup>54</sup> Percibir la contribución de la forma en que haya la menor diferencia posible entre la suma de que sale del contribuyente y lo que llega al Tesoro publico (economía en la recaudación)

<sup>55</sup> FLORES (1989 ) P. 374

En cuanto a la distribución de impuestos la Convención acordó: recomendar una *Facultad Privativa* de autoridades locales establecer y percibir impuestos de propiedad territorial, sobre actos no comerciales realizados en su jurisdicción; promover la *Facultad Privativa* de la Federación establecer impuestos generales sobre comercio e industria, en donde las autoridades locales *participaran* en un tanto por ciento según los acuerdo entre Estados y Federación.

"La autoridad Federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto"<sup>56</sup> cuyo cobro se hará por medio de estampillas.

Los ingresos, debidamente limitados, no deberán intercambiarse, es decir la Federación no podrá destinar de sus ingresos exclusivos a los otros niveles de gobierno y ni el municipio debe destinar ingresos a otra entidad.

La primera convención fiscal fracaso ya que de conforme a los acuerdos de la Primera CNF la Secretaría de Hacienda envió, en 1926, al congreso el proyecto de reformas que fueron omitidas<sup>57</sup>.

## Segunda Convención Nacional Fiscal

El 11 de mayo de 1932 el Presidente de la Republica (Pascual Ortiz R.) y el Secretario de Hacienda (Alberto J. Pani) convocaron a la Convención que tuvo como objeto: la revisión de la Primera CNF; delimitación de las jurisdicciones

---

<sup>56</sup> FLORES (1989 ) P. 375

<sup>57</sup> FLORES (1989 ) P. 376

Fiscales de la Federación, Estado y Municipio; determinación de las bases que unifiquen sistemas locales y establezcan una Coordinación con el Sistema Federal; y Determinación de medios e instituciones que organicen las convenciones consecuentes así como encausar el cumplimiento de los acuerdos.

### **Concurrencia y reformas Constitucionales:**

- 1) Establecer en la Constitución una nueva forma jurídica que establezca a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva<sup>58</sup>.
- 2) Reconocer como principio fundamental que ninguna fuente de riqueza debe ser gravada más de una vez y que sea establecida por la autoridad una sola entidad que pueda ejercer el cobro de impuesto, dicha conclusión busca cumplir con el principio de Economía en la Recaudación.
  - a) Que cada fuente de imposición sea gravada por la autoridad a la que más convenga atribuirle dicha facultad.
  - b) Establecer el principio de que la Administración y recaudación debe encontrarse en una sola autoridad que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento del gravamen. Y en caso de que dos o tres autoridades tengan derecho sobre dicho gravamen "...encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una

---

<sup>58</sup> FLORES (1989 ) P. 377

*participación* conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas..."<sup>59</sup>

3) Establecer legalmente la delimitación en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de acuerdo a las siguientes bases:

- I) La contribución local, por ejemplo, la imposición territorial en todos sus aspectos, la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente y en consecuencia participara de ese gravamen cobrado por la Entidad Federativa<sup>60</sup>.
- II) Los bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción estatal sólo podrán ser gravados por el Estado exceptuando: los de dominio público o de uso común, o que pertenezcan a otra autoridad conforme a la ley; terrenos comprendidos en el DERECHO DE VÍA; y, propiedades de beneficencia.

Se postulo como Facultad Privativa de la Federación el establecer los impuestos, tasas y derechos sobre: comercio exterior; renta; producción y/o explotación de recursos correspondientes al 27 Constitucional; industria (con formas especiales de imposición); servicios públicos y concesiones Federales<sup>61</sup>.

Dar facultad a los Estados para legislar, de manera conjunta, con respecto a herencias, legados y donaciones; y permitiendo la participación de la Federación. Asegurando que el rendimiento del impuesto será uniforme en toda la

---

<sup>59</sup> FLORES (1989) P. 377-8

<sup>60</sup> FLORES (1989) P. 378

<sup>61</sup> FLORES (1989) P. 379

Republica. Lo cual tenía por objeto el dar claridad y un sentido de justicia en la recaudación.

La imposición al comercio y a la industria se sujetará a las siguientes bases:

- a) El Congreso de la Unión creará y modificará la legislación correspondiente con base a la iniciativa de la Federación en común acuerdo con la mayoría de los Estados.
- b) La determinación impositiva será por juntas mixtas de autoridades Federales y Estatales.
- c) La recaudación corresponderá a los Estados.
- d) El rendimiento se repartirá entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden, y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.

Conságrese el derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos de la Federación establezca sobre la renta; la producción y/o explotación de recursos correspondientes al 27 Constitucional; y, la industria (con formas especiales de imposición)<sup>62</sup>.

Con la idea de llevar a la practica los acuerdos de la Segunda CNF se creó la Comisión Permanente de la Convención, la cual se conformo con 8 miembros: 3 representantes de la Federación, 5 representantes de los Estados

---

<sup>62</sup> FLORES (1989 ) P. 379 - 380

ubicados en las Zonas: Norte, Central del Norte, del Pacífico, del Golfo y del Centro.

Los acuerdos no se llevaron a cabo en su totalidad pero se registro un mayor avance con respecto a la convención pasada, de hecho se retomo como tal el punto VI de las conclusiones de la Convención para la reforma en la fracción XXIX del artículo 73. Y se llevó al pleno del legislativo de varios Estados el proyecto de Ley de Impuestos sobre Herencia y Legados.

"Puede mencionarse, lo dispuesto por el ultimo párrafo de la Fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, que conduce a las Estados y Municipios participantes en el rendimiento de los impuestos Federales que la propia fracción menciona"<sup>63</sup>.

## Tercera Convención Nacional Fiscal

El 4 de octubre de 1947, en el discurso inicial de la 3ª CNF el Subsecretario de Hacienda Eduardo Bustamante reitero que "Si el defecto fundamental del régimen fiscal... consiste... en la multiplicidad y diversidad de impuestos, en la pluralidad de las autoridades capacitadas para esclarecerlos, cobrarlos y aprovecharlos; en la diferencia de sus cuotas en relación de la localidad y no de la potencialidad económica lleva a entorpecer la producción y circulación"<sup>64</sup>.

Se acepto que habían aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante

---

<sup>63</sup> FLORES (1989 ) P. 381

<sup>64</sup> FLORES (1989 ) P. 383

pero que no incrementan los ingresos del erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyente; y a pesar de tanta carga y de tanta molestia ningún nivel del poder Ejecutivo tiene los recursos necesarios para dar un servicio público cabalmente. Ese defecto se llama multiplicidad recaudatoria que sólo podía ser solucionado con una nuevo Sistema Fiscal.

Tomando en cuenta lo anterior se plateó el siguiente temario a tratar en dicha Convención:

- 1) Análisis y proyección de la imposición en los tres niveles: impuestos concurrentes entre Federación y Estados, impuestos concurrentes entre Estados y Municipios; impuestos exclusivos de la Federación, los Estados y los Municipios e, impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos.
- 2) Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y bases de la determinación dentro de él.
- 3) Análisis del régimen constitucional Vigente en materia Fiscal y proyección de reformas.
- 4) Designación del organismo que promoviera la práctica de los resultados.

“La existencia de un verdadero sistema tributario nacional requiere indispensablemente que en unos casos la multiplicidad de impuestos se transforme en unidad; que ... la diversidad de conceptos, formas y cuotas ceda el paso a la uniformidad y que la acción independiente de cada autoridad se subordine a la conveniente colaboración con otras autoridades... lo anterior

permitirá... un reparto proporcional a las necesidades y obligaciones de las tres entidades...<sup>65</sup>.

Se buscó llegar a un Sistema Nacional de arbitrios que garantizará la suficiencia de ingresos en las tres entidades, que atenuará el gasto por recaudación y permitirá ministrar la suficiencia de ingresos a las tres entidades y que a la vez permitiera la elección de técnicas de recaudación más acordes a las características y posibilidades de la Entidad en cuestión.

Y también se requiere el establecimiento de un mecanismo integral en función de las mejores técnicas impositivas y administrativas correspondientes, sin el temor de provocar insuficiencias perjudiciales en una entidad y ventajas correlativas para otra, por cuanto que la misión de los conceptos de ingresos de **PARTICIPACIÓN** será desempeñar un papel de equilibrio como garantía de suficiencia del sistema en conjunto, es decir, que las participaciones tendrán la función de dotar al sistema de una gran flexibilidad.

Se analizó la propuesta de establecer un *impuesto general sobre ventas de consumo* que se presumía tenía tres inmejorables ventajas: liberar a la industria de un gravamen que necesariamente forma parte del costo de producción, con lo cual se tiende a reducir dicho costo, es suficiente y elástico y, es posible que al dar datos de las actividades sujetas a él, se "...podrán ir desgravando las adquisiciones que suponen la reventa o transformación de materias primas o semielaboradas"<sup>66</sup>. Además que su contabilidad será muy sencilla de realizar y también se podrá estimar el nivel de consumo de cada Entidad. En otras palabras "Se establece con la expresa intención de hacerlo recaer directamente en los consumos individuales"<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> FLORES (1989 ) P. 384

<sup>66</sup> FLORES (1989 ) p. 385

<sup>67</sup> FLORES (1989 ) p. 389

De acuerdo a la Teoría económica neoclásica representada por los autores *Ferguson*<sup>68</sup> y *Salvatore D.*, el impuesto indirecto es una de las tres formas para limitar las ganancias del monopolio, es decir, al gravar a las mercancías (*impuesto específico ó unitario*), se trasladan al consumidor el gravamen, las aclaraciones de Salvatore son: "...el monopolista podrá trasladar una parte de la carga tributaria a los consumidores en forma de un precio más alto y una producción menor del artículo... los consumidores no se benefician puesto que el nivel de producto es menor y el precio es más alto"<sup>69</sup>.

*Ferguson*<sup>70</sup> lo llama impuesto unitario y señala los efectos que tiene en una industria competitiva:

Efecto sobre	Corto plazo	Largo plazo
Precio	Aumenta, pero menos que el impuesto	Aumenta lo mismo que el impuesto
Producción de la empresa	Disminuye	No cambia
Producción de la industria	Disminuye	Disminuye (más que la Disminución a corto plazo)
Numero de empresas	No cambia	Disminuye

La Secretaría de Hacienda no consideró conveniente el establecimiento del Impuesto sobre Ventas y, en cambio, propuso el Impuesto sobre Ingresos en función de ventas comerciales.

<sup>68</sup> FERGUSON (1975). Pp. 298-303

<sup>69</sup> SALVATORE (1974) p. 238

<sup>70</sup> FERGUSON (1982) p. 303

Dichos impuestos indirectos y regresivos (actualmente el I. V. A.) violan el principio de **Igualdad y Justicia** de SMITH ya que al aplicar éste tipo de impuesto, termina por contribuir mas que proporcionalmente al erario público las clases con menores recursos económicos que los otros agentes económicos.

La Convención concluyó con respecto al impuesto sobre sueldos y salarios como producto del trabajo solo serán gravados por una única vez, para lo cual los Estados y Municipios abolirán toda disposición con respecto a ellos. También se recomendó que la exención a ese impuesto se hiciera a partir de una cantidad mayor a la ya vigente.

La Convención, con relación a los impuestos sobre el producto de la inversión de capitales, recomendó eximir el pago de dicho impuesto a las corporaciones de beneficencia establecidas conforme a la ley; a las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes a los gobiernos Federales, de los Estados y de los Municipios, cuando están destinados a un servicio público y a los establecimientos educativos.

Con respecto a los impuestos sobre propiedad de raíz, se debe grabar a la propiedad urbana con respecto a la tierra y a las mejoras; Siendo la "base el valor, que debe acercarse al comercial teniendo en cuenta todos los factores que puedan intervenir en su determinación"<sup>71</sup>.

"...La Convención 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 corresponden: que la hacienda municipal debe formarse, esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios públicos a su

---

<sup>71</sup> FLORES (1989 ) P. 387

cuidado; e integrarse con participaciones en los impuestos Federales y Estatales"<sup>72</sup>.

"La asamblea tuvo en cuenta que existían en ese entonces 2,325 municipios, que en su mayoría no tienen 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 fijen las normas que habrán de regular la constitución, integración y funcionamiento de los municipios..."<sup>73</sup> sin olvidar tomar en cuenta los aspectos demográficos, territoriales y económicos para la asignación de recursos y facultades.

La 3ª C. N. F. recomendó tres etapas sucesivas: primera, que se suprimieran los impuestos federales especiales al comercio, establecer un impuesto sobre ingresos en función de ventas comerciales y derogar los impuestos de compraventa y actos, documentos y contratos de carácter mercantil; segunda, los Estados fusionarán los impuestos sobre comercio e industria, lo seguirán recaudando ellos mismos y dará participación a los municipios según fije la ley y la federación recibirá participación en un 33%; tercera, creación de un organismo que conduzca la realización de los acuerdos de la Convención<sup>74</sup>.

Con respecto a los impuestos especiales a la industria se fijaría una participación invariable para las tres niveles de gobierno y un fondo de reserva los cuales serían invariables y solo en caso de déficit grave se aumentarían impuesto a se gravarían mas relaciones.

---

<sup>72</sup> FLORES (1989) P. 388

<sup>73</sup> FLORES (1989) P. 389

<sup>74</sup> FLORES (1989) P. 392 y 393

La Convención discutió sobre el control de impuestos sobre azúcar y bebidas envasadas y dar una mayor participación a las entidades, que el impuesto al tabaco sea progresivo y la recomendación de que se revisen los impuestos a la minería, hilados y tejidos y cerillos y fósforos. Los planteamientos de la Convención se vieron reflejados en el Plan Nacional de Arbitrios.

De la 3ª CNF surgió la Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953 la cual creó a la Comisión Nacional de Arbitrios, pero no se llegó a otros resultados ya que esa "Ley, en rigor, no fue más lejos de repetir preceptos constitucionales básicos sobre la materia, y en especial los que se encontraban ya, y desde hacía mucho tiempo, en los artículos 117 y 118"<sup>75</sup>.

La tercera CNF no se llevó a cabo a pesar de la creación del organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones de dicha Convención, llamado Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios que fue integrada por tres representantes de la Federación, cinco de los Estados, dos municipales y dos de los causantes<sup>76</sup>.

## Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1940<sup>77</sup>

La presente ley se esperaba que entraría en vigor el primer día de 1941, pero debido a que no hubo convenios entre la Federación y sus Entidades no se

---

<sup>75</sup> CORTINA (1977) P. 42

<sup>76</sup> FLORES (1989) Pp. 392 - 395

<sup>77</sup> D. O. de la Federación 31/12/1940

llevo a cabo. Pero fue un gran adelanto en la historia de coordinación en el sistema fiscal.

Las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito eran el formular mensualmente las liquidaciones de **participaciones en ingresos federales** para las Entidades Federales y Municipios, y si no se formularán las liquidaciones mensuales, la propia Secretaría efectuaba una estimación que tendría el carácter de provisional, al haber la corrección, en caso de diferencia, se ajustará<sup>78</sup>.

Las funciones del Banco de México, S.A. para con esta ley son:

- a) Recibir los tributos Federales que los contribuyentes le entregarán<sup>79</sup>.
- b) Pagar las participaciones que las leyes asignen a los Estados, Distrito Federal, Territorios Federales y Municipios. Dicho pago se realizará dentro de los primeros días de cada mes de conformidad con la formulación de la SHCP<sup>80</sup>.
- c) En caso de fallas el Gobierno Local (de la Entidad) o el Municipio podrá objetar y en caso de haber recibido menos de lo debido acorde a los mecanismos de distribución, la liquidación que rectifique lo anterior será cubierta por el Banco de México, S.A. en los 10 primeros días del mes. Y en caso de que se asigne una mayor cantidad a la debida y el Gobierno Federal lo reclama, el Banco de México, S.A. descontará dicha cantidad en el siguiente pago mensual<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> D. O. de la Federación 31/12/1940 Art. 6, 10 y 11

<sup>79</sup> D. O. de la Federación 31/12/1940 Art. 2

<sup>80</sup> D. O. F. 31/12/1940 Art. 1 y 7

<sup>81</sup> D. O. F. 31/12/1940 Art. 8 y 9

El impuesto al tabaco labrado sería distribuido a las Entidades Participantes en los términos de las leyes y reglamentos competentes<sup>82</sup>.

## Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948<sup>83</sup>

Las participaciones son la cantidad que los Estado, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a recibir conforme a las Leyes Fiscales Federales, así como la Federación también tiene derecho a recibir rendimiento del impuesto local. Dichas Participaciones serán entregadas por conducto del Banco de México que funcionara como auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>84</sup>.

En caso de impuestos cuyo pago deba hacerse mediante la adquisición de estampillas, los causantes entregarán en efectivo en el Banco de México, S. A., "...la parte que corresponda a las Entidades Participantes y exhibirán ante la Oficina Recaudadora del impuesto, el certificado de depósito respectivo como parte del precio de las estampillas..."<sup>85</sup>.

En caso de que los Estados o el Distrito Federal cobren un "...impuesto en cuyo rendimiento deba participar la Federación, la Oficina que haya recibido el

---

<sup>82</sup> D. O. F. 31/12/1940 Art. 12

<sup>83</sup> D. O. F. 30/12/1948

<sup>84</sup> Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948. Art. 1 y 4

<sup>85</sup> Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948. Art. 6

pago, enterará a más tardar al día siguiente la parte que corresponda al gobierno Federal...<sup>86</sup>.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le delegaron las principales funciones: "...hará en cada caso la declaración relativa a las Entidades que deban Participar en el rendimiento de impuestos Federales..."<sup>87</sup>, hacer el reparto proporcional cuando las Participaciones se tengan que distribuir entre varias Entidades y Municipios y, ya sea de oficio o a petición hacer auditoria periódicamente sobre las Participaciones Pagadas<sup>88</sup>.

## Ley de Coordinación Fiscal de 1953

El 30 de diciembre de 1953 en el Diario Oficial de la Federación es publicada la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*, con la finalidad de hacer mas eficiente el Sistema de recaudación, promover la distribución equitativa de los rendimientos y evitar la múltiple tributación a través de la Comisión Nacional de Arbitrios, ya que regulaba y coordinaba los Sistemas Fiscales locales y el Federal.

La Comisión Nacional de Arbitrios se integró por un representante de la SHCP (presidente de la comisión en ausencia del Secretario de Hacienda), por un representante de la Secretaría de Gobernación y por uno de la de Economía, por

---

<sup>86</sup> Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948, Art. 7

<sup>87</sup> Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948, Art. 10

<sup>88</sup> Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas 1948, Art. 12 y Art. 13

cinco representantes de las Entidades Federativas (asignados por zona fiscal), tres representantes de los causantes y “Los *Municipios* podrán presentar sus puntos de vista por escrito, o hacerse oír por *un representante*, cuando trate la Comisión algún asunto en el que tengan interés”<sup>89</sup>.

La Comisión Nacional de Arbitrios buscaba Coordinar la acción impositiva de los gobiernos Federal y Locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, territorios y Municipios, y gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios<sup>90</sup>.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1953 no cumplió su cometido cabalmente ya que el Sistema Nacional Fiscal no era coherente debido a que no había disposiciones legales claras que regularan las haciendas municipales con respecto al Estado, lo cual no permitía una coordinación como tal, es decir, se presentaba un Centralismo Federal descoordinado. Lo anterior dio como resultado que a partir de 1972 hasta 1975 se dieran reuniones nacionales de tesoreros y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda; y finalmente la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de 1979 para elaborar una nueva ley<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953

<sup>90</sup> Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953

<sup>91</sup> ASTULLIDO MOYA (1999) Pp. 130-132

# Capítulo II

## SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

### **Participaciones pagadas a las Entidades de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal Federal**

Considerando "...que el pacto Federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución entre la Federación, Estados y Municipios; pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la Soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios"<sup>92</sup>. EL Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró convenios con las Entidades Federativas a fin de crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y mejorar la recaudación fiscal al disminuir el costo social por dicha acción del gobierno.

---

<sup>92</sup> D. O. F. 28/12/1979. Considerando primero, p. 9

## Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>93</sup>

Con el objetivo que la Ley de Coordinación Fiscal establezca un **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal** se busca que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebre el acuerdo respectivo con cada Entidad Federativa lo que las allegará "...no sólo a mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación Federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos Estatales o Municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer a Federación..."<sup>94</sup>.

Consagrar la garantía del desarrollo democrático a través de la dotación de mayores recursos para el fortalecimiento de la institución municipal, mientras se evita la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales<sup>95</sup>.

La cláusula tercera establece que , de acuerdo al artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, son Impuestos Federales, los siguientes:

- 1) Al valor agregado.
- 2) Sobre producción y consumo de cerveza.

---

<sup>93</sup> D. O. F. 28/12/1979

<sup>94</sup> D. O. F. 28/12/1979. Considerando quinto, p. 10

<sup>95</sup> D. O. F. 28/12/1979 Considerando segundo y sexto, p. 10

- 3) Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.
- 4) Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- 5) Sobre tabacos labrados.
- 6) Sobre venta de gasolina.
- 7) Sobre enajenación de vehículos nuevos.
- 8) Sobre tenencia o uso de vehículos.
- 9) Impuesto sobre la venta, al ingreso global de las empresas y erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

La cláusula quinta establece que el origen de los impuestos de las fracciones 2 a la 7 de la cláusula anteriormente citada se identificarán por entidad federativa conforme a las siguientes reglas:

- l) El impuesto asignable será (de ser negativo el resultado no procederá asignación alguna):
  - a) El impuesto del ejercicio.
  - b) Las diferencias de impuesto pagadas por contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

- II) El impuesto asignable se distribuirá ente las entidades federativas de acuerdo a la siguiente tabla:

Impuesto	Entidades productoras	Entidades consumidoras
Producción y consumo de cerveza	6 %	94%
Envasamiento de bebidas alcohólicas.	---	100%
Compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.	40 %	60%
Tabacos labrados.	10%	90%
Venta de gasolina.	---	100%
Enajenación de vehículos nuevos	---	100%

La cláusula octava establece: los anticipos que reciba la Entidad Federativa de forma mensual a partir de enero de 1980, del Fondo General de Participaciones, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda a dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate.

La cláusula novena establece que la distribución del Fondo Financiero Complementario se hará a las Entidades Federativas de acuerdo a:

- b) 50% del Fondo se repartirá en partes iguales a todas las Entidades Federativas.
- c) Y el otro 50% conforme a :
  - 1) La suma de erogaciones en cada Entidad Federativa por concepto de participaciones en ingresos federales y gasto corriente federal en educación primaria y

secundaria, dividido entre el número de habitantes, obteniendo un resultado llamado "erogación por habitante".

- 2) Se divide la unidad (1) entre la "erogación por habitante" para obtener un "Factor".
- 3) Lo que represente el Factor de la Entidad Federativa con respecto a la Sumatoria de los Factores será un primer por ciento.
- 4) Calcular un "segundo por ciento":
  - 4.1) Multiplicar el "Factor" por el número de habitantes de cada entidad.
  - 4.2) Se destinará el por ciento que el producto obtenido en cada entidad, conforme al sub inciso que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las Entidades Federativas.
- 5) El promedio aritmético del "primer por ciento" y el "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del Fondo.

## Anexo número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>96</sup>

La Entidad Federativa (Estado de México) al celebrar el Convenio de Adhesión dejarán de cobrar los gravámenes, a partir del primero de enero de 1980, siguientes: impuesto sobre venta de alcohol y aguardiente; impuesto sobre venta de bebidas alcohólicas en botella cerrado y al coqueo; y, de forma parcial también se suspenden los siguientes: impuesto sobre ingresos mercantiles y la industria; impuesto sobre venta de productos agropecuarios; impuesto sobre productos de Capitales; impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos; y finalmente, impuesto adicional.

Por su parte los Impuestos Municipales que se dejan de cobrar por el Ayuntamiento a partir del del primero de enero de 1980, son sobre : Matanza de ganado efectuada en rastros particulares (suspensión total); y parcialmente, juegos permitidos, diversiones públicas, comerciantes ambulantes e ingresos obtenidos en los establecimientos.

## Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal<sup>97</sup>

El considerando quinto reafirma que el objetivo principal de los Convenios que celebra el Estado de México con la Federación (en este caso el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno

---

<sup>96</sup> D. O. F. 28/12/1979, p. 12

<sup>97</sup> D. O. F. 28/12/1979, p. 13

Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México), es que el contribuyente reciba igual trato por parte de las autoridades administradoras de impuestos y para que se establezca la base de operación con la necesaria uniformidad que permita la vigilancia de la *eficiencia en la administración de los impuestos federales* administrados por el Estado de México.

El considerando sexto señala que la administración tributaria compartida (entre la Federación y el Estado) mejora el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, al dotar a las autoridades fiscales estatales de que eliminen trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza. Lo anterior cumple con los principios de certidumbre, comodidad del pago y economía en la recaudación de Smith.

La cláusula primera establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México convienen en coordinarse en materia de administración de ingresos federales en:

- I) Registro Federal de causantes.
- II) Recaudación e informática.
- III) Fiscalización.
- IV) Liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones.
- V) Participación a los trabajadores en las utilidades.
- VI) Notificación y cobranza.
- VII) Recursos administrativos.
- VIII) Devoluciones y prórrogas.
- IX) Intervención en juicio.

Las funciones de las fracciones II a IV, VI y VIII serán sobre los "impuestos coordinados" que son:

- a) Impuesto al valor agregado.

- b) Impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
- c) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- d) Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores.
- e) Impuesto al ingreso global de causantes sujetos a bases especiales dedicados a actividades agrícolas.
- f) Impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados.
- g) Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

La cláusula sexta establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cede sus funciones al Ejecutivo Estatal en relación a los impuestos coordinados, materia de :

- I) Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos, sus respectivos recargos y los gastos de ejecución. De tal suerte que el Estado realice una estimación de los ingresos brutos.
- II) Imponer sanciones administrativas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y además disposiciones fiscales federales, salvo algunas excepciones.
- III) Condonar total o parcialmente las multas que el Estado imponga.

La cláusula octava establece que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público cede sus funciones al Ejecutivo Estatal en relación a notificación y cobranza:

- I) Notificar resoluciones que determinen créditos fiscales relacionados con los impuestos coordinados, así como las sanciones administrativas que se impongan a los mismos créditos.
- II) Notificar sanciones administrativas distintas a las ya señaladas impuestas por el Estado por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones.
- III) Realizar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales insolutos y las sanciones administrativas a que se refieren las dos fracciones anteriores.

Entre otras atribuciones el Estado en materia de recursos administrativos tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación; en materia de devoluciones y prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, en impuesto coordinados, resolverá la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente o saldos pendientes y concederá prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales con previa garantía del interés fiscal; e, intervendrá como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las funciones anteriores<sup>98</sup>.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público se reserva las funciones de emitir instructivos y circulares de carácter general en materia de vigilancia de la operación de sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos; emitir bases especiales de tributación; revisar dictámenes de los estados

<sup>98</sup> D. O. F. 28/12/1979, cláusulas 9ª, 10ª, y 11ª p. 15

financieros de los contribuyentes y su relación con las declaraciones fiscales; recibir declaraciones del impuesto al valor agregado del contribuyente por la importación de bienes tangibles; aprobar remate y autorizar la venta fuera de subasta, de bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución; y a pesar de ser conferidas al Estado, comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales establecidas por el Código Fiscal de la Federación; determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos y recargos; imponer sanciones por infracciones al Código Fiscal de la Federación; e, intervenir como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las atribuciones ejercidas por el Estado<sup>99</sup>.

Este Convenio entra en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" y dejará sin efecto a los convenios de coordinación en materia fiscal celebrados con anterioridad con excepción del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>100</sup>.

## Ley de Coordinación Fiscal de 1979

La forma en que son repartidos, así como los mecanismos que determinan la proporción de los ingresos con respecto a la Recaudación Federal Participable, ha sido modificada constantemente lo cual hace necesario analizar dichas reformas para saber como se calculan estos fondos, de donde provienen y como variaron año con año, con el fin de entender como se han realizado los cálculos la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>99</sup> D. O. F. 28/12/1979, cláusulas 12ª, 13ª, y 20ª, pp. 15-16

<sup>100</sup> D. O. F. 28/12/1979, cláusula 22ª, p. 16

La Ley de Coordinación Fiscal abrogó la Ley que Regula el Pago de Participaciones en ingresos Federales a la Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948 y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 30 de diciembre de 1953.

La ineficiencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue corregida en gran parte a partir de la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978 y consecuentemente su aplicación progresiva de 1979 y 1980. Para que la ley de Coordinación de 1979 se hiciera efectiva las Entidades Federativas debían celebrar para con la Federación un Convenio de Adhesión. El Art. 1º Transitorio estableció que dicha ley entrará en vigor en toda la República el Día primero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las entrarán en vigor el 1 de enero de 1979<sup>101</sup>.

El 0.5 % de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, que constituirá el Fondo Financiero Complementario de Participaciones<sup>102</sup>.

Las Participaciones Municipales en Ingresos Federales derivan de la recaudación Federal Participable, la que obtiene la Federación por los impuestos coordinados, así como por los derechos de extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.<sup>103</sup>

Los fondos mediante los cuales se reparte la recaudación Federal Participable son los siguientes:

- 1.- Fondo General de Participaciones.
- 2.- Fondo Financiero Complementario.

---

<sup>101</sup> D. O. F. Ley de C. F. 27/12/1978

<sup>102</sup> D. O. F. Ley de C. F. 27/12/1978, Artículo 2 transitorio

<sup>103</sup> D. O. F. Ley de C. F. 27/12/1978, Artículo 2, párrafo 2.

- 3.- Fondo de Fomento Municipal.
- 4.- Impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos, ITUV.
- 5.- Impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN.
- 6.- Derecho adicional sobre extracción de petróleo.
- 7.- Comercio exterior.
- 8.- Impuestos especiales sobre producción y servicios, IEPS.

Las Entidades participarán en los recargos sobre impuestos federales y en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques nacionales (según la Ley), ubicados en el territorio de cada entidad la cual recibirá el 50% del monto, cuando provenga de renta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales, no se incluirán las participaciones sobre los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones que correspondan a los Municipios, éstas últimas serán cubiertas directamente por la Federación.

El Art. 3 establece la cantidad del Fondo General de Participaciones de la siguiente forma: obtener un cociente dividiendo el monto al que asciende la participación de una Entidad proveniente del Fondo General del año anterior, entre el monto de la recaudación obtenida por la Entidad en el mismo año<sup>104</sup>.

El monto de la Recaudación Federal obtenida en la Entidad para el año en que se realiza el estudio, se dividirá entre la recaudación Federal obtenida para el mismo año en todo el país :  $Coc2 = RFE / RF$

Posteriormente se multiplican los cocientes y se suman los de todas las Entidades, tomando en cuenta la proporción que represente el resultado de cada una de ellas con respecto a la sumatoria, la proporción en que participen del Fondo General para el año en que se efectúa:  $COC = \sum [(Coc1)(Coc2)]^i$

<sup>104</sup> Coc1= MPe año-1/ RFE año-1

$$\text{Proporción de participación} = \{[(Coc1)(Coc2)]^2 / COC\} 100$$

El Fondo Financiero Complementario se establece en el Artículo 4 el cual señala una distribución de modo que se favorezca a las Entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante.

El Artículo 3 en 1980 no se aplicará, sino que se sumará por Entidad las Participaciones que hubiera recibido cada una y sus Municipios en el año de 1978, exceptuando los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones y del 2% sobre exportaciones y la recaudación por gravámenes Estatales y Municipales. También De la misma forma se determinará la recaudación que obtenga la Federación en el mismo año en toda la República, se dividirá las Participaciones recibidas entre la recaudación Federal, por último se sumarán los resultados obtenidos en todas las Entidades y se determinará el por ciento que represente la Participación de cada Entidad del total, dicho por ciento será la proporción en que participe cada Entidad del Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980.<sup>105</sup>

$$Coc_i = PE 1978 / RF 1978$$

$$\text{Proporción de participación} = (Coc_i / \sum Coc_i) 100$$

El Artículo 2 en su fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 se modificó, en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y se estableció que representaría el 0.50% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Además señaló que no se incluiría en los ingresos totales de la Federación, los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones, 1% de exportaciones de petróleo y el 2% de las demás exportaciones.

<sup>105</sup> D. O. F. Ley de C. F. 27/12/1978, Artículo Quinto Transitorio.

El Artículo el 2 A<sup>o</sup> es agregado para determinar que el monto de la participación en los impuestos adicionales del 3% sobre importación y del 2% sobre exportaciones, del cual participarían con el 95%, los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas marítimas o fronterizas por donde se realice la importación o exportación. El impuesto adicional del 1% sobre exportación de petróleo se participará con el 95% a los Municipios conforme a las siguientes reglas: de acuerdo a la fracción I el 10% a los Municipios donde se encuentre las aduanas fronterizas o marítimas por las que se realice la exportación, y (fracción II) el 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal, que se distribuirá conforme a las reglas con las que se distribuye el Fondo Financiero Complementario<sup>107</sup>.

El Artículo Décimo transitorio determina que la proporción de la participación del impuesto adicional sobre exportación de petróleo se sustituye: en 1981 por el porcentaje al que se refiere la participación a los Municipios donde se encuentren las aduanas será del 50% y la parte destinada a conformar el Fondo de Fomento Municipal será del 50%; y en 1982 30% y 70% respectivamente.

Para 1981 se agregará a la Fracción I del Artículo 2, una adición al Fondo General de Participaciones con el 0.5% de los ingresos totales por impuestos a las Entidades coordinadas en materia de derechos.

El 95% del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo se distribuiría: una tercera parte se dividirá en dos, 1) 10% a los Municipios con aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación y 2) El 90% se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal, que se distribuirá conforme

---

<sup>106</sup> Dicho Artículo no se comenzará a aplicar en ese año, ya que el Artículo cuarto transitorio establece que se amplía la vigencia del Quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal para el año de 1981, determinando que se participará a los Municipios de los impuestos adicionales sobre importación y exportación de la siguiente forma: 95% de los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación y 2% del de exportación donde se encuentre la aduana.

<sup>107</sup> D. O. F. 30/12/1980, n. 40-I, p. 28.

a las reglas con que se distribuye el Fondo Financiero Complementario; las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal y se repartirá conforme a las mismas reglas entre los Estados que se coordinan en materia de derechos<sup>108</sup>.

El Artículo Quinto transitorio<sup>109</sup> establece que el impuesto adicional sobre exportación de petróleo se repartirá de la forma siguiente para los años de 1982, 1983 y 1984:

1) Una tercera parte al Fondo de Fomento Municipal y a los Municipios donde están ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas como sigue:

- a) En 1982: 50% al Fondo de Fomento Municipal y 50% a los Municipios.
- b) En 1983,84: 70% al Fondo de Fomento Municipal y 30% a los Municipios.

2) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal y se distribuirá a las Entidades Federativas que se coordinan en los derechos.

En 1982 seguirá la vigencia del Art. Quinto transitorio y las Participaciones en dicho año se liquidarán en la misma forma que en los años de 1980 y 1981, de acuerdo con los que establece Artículo Decimoquinto transitorio de la Ley de 1982.

En 1982 se agrega a la Ley de Coordinación Fiscal que los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Coordinados en materia de impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación del ITUV que realicen, en la parte que participen de la

<sup>108</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1981 n. 42, p. 70.

<sup>109</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1981 n. 42, p. 70.

recaudación por lo menos el 20% corresponderá a los Municipios, es decir un 20% será para la Federación y para la Entidad un 80%; y del 80% como mínimo un 20% será para los Municipios o Delegaciones e dicha Entidad Federativa<sup>110</sup>

El Fondo General de Participaciones se modifica su cálculo quedando de la siguiente forma:

- 1) La Entidad recibirá hasta una cantidad igual a la del año anterior;
- 2) Adicionalmente la cantidad que resulte de aplicar el siguiente coeficiente:
  - A) Obteniendo el primer cociente al dividir la sumatoria de las Participaciones que correspondan a la Entidad del Fondo General de Participaciones, entre la recaudación Federal obtenida en la Entidad en el tercer año anterior.  $Coc1 = FGP_{ent\ año-1} / RFE\ año-3$
  - B) El segundo cociente, al dividir el monto de la recaudación Federal obtenida en la entidad en el segundo año anterior, entre la recaudación Federal obtenida en todo el país en el mismo año.  
 $Coc2 = RFE\ año-2 / RF\ año-2$
  - C) Multiplicar entre sí los cocientes para obtener lo que corresponde a la Entidad.  $Coef_i = (Coc1)(Coc2)$
  - D) Finalmente se suman los coeficientes de todas las Entidades para conocer el porcentaje que cada una con respecto al total, ese porcentaje será en el que participe cada Entidad del incremento del Fondo General.  $Porcentaje = (Coef_i / \sum Coef_i) 100$

<sup>110</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1982, n. 44-II, p. 83.

El Fondo General de Participaciones para 1983 se determinó en el 13% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, al Fondo General se adicionó el 0.5% por concepto de impuestos y derechos por extracción de petróleo participando las Entidades y Municipios coordinados en materia de derechos. Por su parte el Fondo Financiero Complementario se constituyó por el 0.5% de los ingresos totales anuales de la Federación por el mismo concepto, más el 3% del Fondo General y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación<sup>111</sup>.

El gravamen adicional sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados<sup>112</sup> es modificada y se establece que se participará con el 95% a todos los Municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos, y en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural como sigue:

- 1) De una tercera parte el 10% se distribuirá proporcionalmente a los Municipios en donde se encuentren las aduanas, el restante será para formar el Fondo de Fomento Municipal.
- 2) Las dos terceras partes restantes incrementarán al Fondo de Fomento Municipal y corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos, este Fondo se repartirá recibiendo las Entidades una cantidad hasta igual a la del año anterior, el incremento se distribuirá conforme a las reglas con que se distribuye el Fondo Financiero Complementario.

---

<sup>111</sup> D. O. F. Ley de C. F. 30/12/1983, n. 44, segunda sección, p. 12

<sup>112</sup> D. O. F. Ley de C. F. 30/12/1983, Artículo 2 A fracción II

La cantidad que a cada Entidad corresponda del Fondo General de Participaciones, después de deducirle el 3% de su importe para adicionarlo al Fondo Financiero, se determinará de acuerdo al Artículo 3:

1) La Entidad recibirá hasta una cantidad igual a la del año anterior;

2) Adicionalmente la cantidad que resulte de aplicar el siguiente coeficiente:

a) Cociente de dividir la cantidad que corresponde a la Entidad del Fondo General para el segundo año anterior, entre la recaudación Federal obtenida en la Entidad en el cuarto año anterior.  $Coc1 = FGP_{ent\ año-2} / RFE_{año-4}$

b) El segundo resultará de dividir la recaudación Federal obtenida por la Entidad, entre la recaudación Federal obtenida en todo el país.

$$Coc2 = RFE_{año-3} / RF_{año-3}$$

c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos para señalar la cantidad que corresponde a la Entidad.  $Coef_i = (Coc1)(Coc2)$

d) Al Final se suman los coeficientes de todas las Entidades determinando el porcentaje de cada con respecto al total, ese porcentaje será en lo que participe cada Entidad del incremento del Fondo General<sup>113</sup>.

El Artículo 2 fracción II se refiere al Fondo Financiero Complementario, el cual se distribuirá en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad, del Fondo General, en el ejercicio de que se trate, tomando el dato poblacional de la última cifra de CONAPO.

<sup>113</sup> Porcentaje de participación =  $(Coef_i / \sum Coef_i) \cdot 100$

El Artículo 2A es reformado en la primera y segunda fracción, y se adiciona la tercera en 1986<sup>114</sup> quedando como sigue: en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios del siguiente modo:

- I) El 95% del 2.8% del impuesto general de importación y del 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales, por donde se realice la importación y exportación;
  
- II) El 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos; El impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos<sup>115</sup>;
  
- III) El 0.42% por concepto de impuestos federales, así como los derechos de minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre estos, de la siguiente forma:
  - 1) El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
  
  - 2) El 70% incrementará dicho Fondo y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1986, n. 22. 44, segunda sección, p. p. 6-7

<sup>115</sup> Las cantidades que correspondan a los municipios de la primera y segunda fracción se pagarán por la federación directamente a los Municipio.

<sup>116</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1986, n. 41, segunda sección, p.p. 6 y 7.

En 1988, el Fondo General de Participaciones sería la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) más el Fondo Ajustado<sup>117</sup>, menos las devoluciones de la recaudación Federal Participable de la Entidad en cada periodo fiscal <sup>118</sup>.

El factor de distribución de 1988, será constante para los ejercicios siguientes sólo se modificará: si se dejan en suspenso gravámenes, entonces, el factor de distribución aumentará con el cociente que resulte de dividir los ingresos por dichos gravámenes, entre la recaudación Federal Participable y aparte se restará el 30% del IVA recaudado por las Entidades en el mismo periodo.

EL Fondo General de Participaciones no podrá ser inferior al 17.351061% de los ingresos totales anuales. Y si fuera inferior a esa cantidad, la Federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado el cual se distribuirá de acuerdo con el Artículo 3 de esta Ley, el cual establece: la cantidad que a cada Entidad Federativa corresponde del Fondo General de Participaciones, es igual al 30% de IVA recaudado por la Entidad Federativa, más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones atribuibles a ésta; a dicho resultado se le deducirá el 3% para ser adicionado al Fondo Financiero Complementario.

El Fondo Ajustado se calculará:

- 1) A las Entidades Federativas les corresponderá una cantidad hasta igual a la que recibió el año anterior.
- 2) Se adicionará la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine conforme a los incisos siguientes, al monto del incremento que

---

<sup>117</sup> Se determina aplicando el factor de distribución al monto resultante de restar a la recaudación Federal Participable, el 30% del IVA recaudado por la Entidad.

<sup>118</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1987, n. 22, segunda sección, p. 4.

tenga el Fondo Ajustado en el año con relación al Fondo Ajustado del año anterior.

- A) La cantidad que corresponda a la Entidad Federativa proveniente del Fondo Ajustado en el segundo año anterior, se dividirá entre la recaudación Federal asignable a la entidad en el cuarto año anterior.  $Coc1 = FAE \text{ año-2} / RFE \text{ año-4}$
- B) La recaudación asignable a la Entidad Federativa en el tercer año anterior (con respecto al año para el que se haga el cálculo), se dividirá entre la recaudación Federal del país de dicho tercer año.  $Coc2 = RFE \text{ año-3} / RF \text{ año-3}$
- C) Se multiplican los cocientes obtenidos, se suman los resultados para todas las Entidades Federativas y se determina la proporción en que cada Entidad participará de dicho fondo, esa será la proporción en que cada Entidad participe del incremento del Fondo Ajustado para el año en que se realiza el cálculo.  $Coef_i = (Coc1)(Coc2)^{119}$

La Entidad obtendrá las devoluciones atribuibles en la cantidad que resulte del cociente que se obtenga de dividir las cantidades que correspondan a la Entidad dentro del Fondo Ajustado y el 30% del IVA recaudado en la misma, entre la suma total del Fondo Ajustado y el 30% del IVA recaudado por las Entidades.

$$\text{Devoluciones} = (FAE + 0.3 \text{ IVAE}) / (FA + 0.3 \text{ IVA})$$

Disposiciones vigentes en el periodo 1988-1990:

- 1) Los pagos provisionales de Participaciones se ajustarán a esta Ley hasta el 2° cuatrimestre de 1988;

<sup>119</sup> Por ciento de participación =  $(Coef_i / \sum Coef_i) / 100$

2) Para determinar el coeficiente y la participación en el Fondo Ajustado en 1988:

- a) En 1987, la participación de la Entidad en el Fondo General (FGPE), se dividirá entre el Fondo General de Participaciones en el mismo año.  $Coc_1 = FGPE / FGP$
- b) El resultado del inciso a se multiplicará por el 17.351061% de la Recaudación Federal Participable en 1987, menos el 30% de IVA recaudado por la Entidad.  $Coc_i = [Coc_1 * (0.17351061 RFP1987)] - 0.3 IVA E$
- c) Lo anterior se dividirá entre la suma del mismo resultado de todas las Entidades obteniendo así el coeficiente que corresponde a ésta.  $Coef_i = Coc_i / \sum Coc_i$
- d) La participación de la Entidad del Fondo Ajustado será el resultado de multiplicar el coeficiente que se obtuvo por el Fondo Ajustado para 1987.  $FA_i 1988 = (Coef_i) * (FA 1987)$

En 1989 se comenzó a aplicar el Artículo 3 y además se creó una Reserva de Contingencia que se integró con el 5% de los ingresos totales, que se aplicará en caso de que una Entidad obtenga menos conforme a los cálculos realizados con la Ley vigente hasta 1987. A partir de 1990 la reserva de contingencia se integrará al Fondo Financiero Complementario<sup>120</sup>.

En 1989 las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participaciones se conformaría con el 18.1% de la recaudación

<sup>120</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1987, n. 22, segunda sección, p. 6.

Federal Participable. El Artículo 2 establece que la distribución del Fondo General de Participaciones sería como sigue:

- 1) El 50% en proporción directa al número de habitantes, la cifra utilizada será la última dada a conocer por el INEGI;
- 2) El 50% restante en los términos del Artículo 3 de esta Ley<sup>121</sup>.

La reforma al Artículo 3, determina que la cantidad que a cada Entidad corresponda del 50% del Fondo General será como a continuación se explica:

- a) Del 50% del Fondo General de Participaciones que correspondieron a la Entidad en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la Entidad en el mismo año y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la Entidad en el segundo año anterior.

$$\text{Coef}_i = [(0.5 \text{ FGPent año-1})(\text{CAe año-1})] / \text{CAe año-2}$$

- b) Se sumarán los resultados que se obtengan, calculados para todas las Entidades, y se determinará el porcentaje que corresponda a cada una de ellas. Este tanto por ciento será la proporción en que cada Entidad participará en esta parte del Fondo General en el año para el cual se efectúe el cálculo.

$$\text{Porcentaje de Participación} = (\text{Coef}_i / \Sigma \text{Coef}_i) 100$$

<sup>121</sup> D. O. F. Ley de C. F. 28/12/1989, n. 19, p. 12.

La distribución Fondo de Fomento Municipal se hará entre las Entidades Federativas en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad en el Fondo General.

El Artículo Quinto Transitorio establece que para los años de 1991-1993, no se aplicarán los porcentajes establecidos en el Artículo 2 de esta Ley sino que se aplicarán los siguientes: 1991 (Fracción I el 20% y para la Fracción II 80%), 1992 (Fracción I el 30% y para la Fracción II 70%) y 1993 (Fracción I el 40% y para la Fracción II 60%).

El Fondo General de Participaciones se distribuyó para 1990 de la siguiente forma:

- I) 91.62% de acuerdo al Artículo 3 Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1987.
- II) 8.38% en proporción inversa a la participación por habitante.
- III) La reserva de contingencia de la Ley vigente hasta el 31 de diciembre de 1989 se distribuirá en los términos de inciso b) del artículo 3.

La reforma de 1990<sup>122</sup> de la Ley de Coordinación Fiscal (vigencia a partir del 1 de enero de 1991), determina que el Fondo General de Participaciones se conformará con el 18.51% de la recaudación Federal Participable. Y que dicho Fondo se distribuirá conforme a lo siguiente:

---

<sup>122</sup> D. O. F. Ley de C. F. 26/12/1990, p.p. 10-13.

- a) 45.17% en relación directa al número de habitantes que tenga cada Entidad.
- b) 45.17% en términos del Artículo 3 de esta Ley.
- c) El 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad.

Al Fondo General de Participaciones se le adicionará con un 0.5% de la recaudación Federal Participable, del que participarán las Entidades y los Municipios, cuando se coordinen en materia de derechos. Lo cual se distribuirá entre las Entidades conforme al coeficiente efectivo del Fondo General que le corresponda para el ejercicio en que se calcula.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado por las Entidades, 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. También participarán del 100% por concepto del ITUV y de éste corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios<sup>123</sup>.

Del Artículo 2 A se modifica el punto 2 de la fracción III, y se establece que el 70% del 0.42% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, incrementará el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades coordinadas en materia de derechos. Dicho Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las Entidades mediante el coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos mediante la siguiente formula:

$$CE_i^l = A_i / TA$$

En donde:

$CE_i^l$  es el coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal para la Entidad  $i$  para el año en que se realiza el cálculo.

TA es la suma de  $A^l$

<sup>123</sup> D. O. F. Ley de C. F. 26/12/1990, n. 17, p.p. 10-11.

$$A^i = [(Ce^i)_{t-1} (IPDA^i)_{t-1}] / IPDA_{t-2}$$

En donde:

$CE^i_{t-1}$  es el coeficiente de participación de la Entidad i año-1.

$IPDA^i_{t-1}$  es la recaudación local del predial y de derechos de agua para el año-1 en la entidad i.

$IPDA_{t-2}$  es la Recaudación local del predial y de derechos de agua para el año-2 en la entidad i.

Para la misma reforma también el Artículo 3 se modifica y la cantidad que corresponda a cada Entidad de acuerdo con la fracción II del Artículo 2 se determinará así:

$$CP^i = Bi/TB$$

En donde:

CP es igual a el coeficiente de participación de la entidad i.

TB es la Suma de Bi.

i es cada Entidad Federativa.

$$B^i = [(CP^i_{t-1}) (IA^i_{t-1})] / IA^i_{t-2}$$

En donde:

$CP^i_{t-1}$  es el coeficiente de participación de la entidad i año-1.

$IA^i_{t-1}$  son los Impuestos asignables<sup>124</sup> de la Entidad i año-1.

$IA^i_{t-2}$  son los Impuestos asignables de la Entidad i año-2.

La reforma al Artículo 4 crea una Reserva de Contingencia equivalente al 0.25% de la recaudación Federal Participable, de dicha Reserva el 50% se entregará cuatrimestralmente y el resto al final del ejercicio y se utilizará para apoyar a aquellas Entidades cuya participación total en el Fondo General y en el

<sup>124</sup> Los impuestos asignables a los que se refiere son: ISAN, ITUV, JEPS.

Fondo de Fomento no alcance el mismo crecimiento de la recaudación Federal Participable.

En 1991 la distribución de la reserva de contingencia comenzará con la Entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor para finalizar con la que tenga mayor. El coeficiente de participación efectiva será igual a dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada Entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

Se crea una Reserva de Compensación para las Entidades que sean afectadas con el cambio de fórmula de participaciones, esta Reserva se formará con el remanente del 0.5% de la recaudación Federal Participable<sup>125</sup>, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere Artículo 2 A fracción III inciso 2 de Ley de Coordinación Fiscal.

El Artículo Séptimo transitorio establece que para los años de 1991-1993, no se aplicarán los porcentajes establecidos en las fracciones I y II del Artículo 2 de esta Ley sino que se aplicarán los siguientes: 1991 (Fracción I el 18.05% y para la Fracción II 72.29%), 1992 (Fracción I el 27.10% y para la Fracción II 63.24%) y 1993 (Fracción I el 36.15% y para la Fracción II 54.19%).

En el año de 1991<sup>126</sup> para los efectos de lo establecido por el Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal, se incluirá dentro de los impuestos asignables a que se refiere dicho Artículo el IEPS en el concepto de gasolina, referido a los años de 1988 y 1989, en lugar de petrolíferos referido al 1989-1990.

En 1991 se modificó el Artículo 2 para establecer: las Entidades federativas que están Adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto sobre la adquisición de inmuebles y que celebraron los Convenios de Colaboración en materia del ITUV,

<sup>125</sup> D. O. F. Ley de C. F. 26/12/1990, párrafo siguiente de la fracción III del Artículo 2 p. 10.

<sup>126</sup> D. O. F. Ley de C. F. 20/12/1991, p. 11.

donde se estipule la obligación de llevar registro vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación, del que corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios, y se distribuirá como lo determinen las Asambleas locales<sup>127</sup>.

En 1993 se realizan dos modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, una se publica el 3 de diciembre<sup>128</sup> y la otra 29 de diciembre de 1993<sup>129</sup>, modificando diferentes artículos, fracciones o incisos de la Ley a excepción de la fracción II del Artículo 2 A que cambia en el decreto del 29 de diciembre lo que ya había sido reformado el 3 de diciembre (ambas entrarán en vigor el primer día de 1994).

El Fondo General de Participaciones<sup>130</sup> será adicionado con un 1% de la recaudación Federal Participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades y los Municipios coordinados en materia de derechos, que será distribuido conforme al coeficiente efectivo del Fondo General que les corresponda para el ejercicio en que se calcula.

El rendimiento de las contribuciones de acuerdo con el Artículo 2 A la fracción reformada es:

IV) 1% de la recaudación Federal Participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, y derecho sobre minería y extracción de petróleo, en la siguiente forma:

a) El 0.56% conforme a lo siguiente:

1. No se modifica y se sigue repartiendo del mismo modo el 30%.

---

<sup>127</sup> D. O. F. Ley de C. F. 20/12/1991, n. 15, p. 11.

<sup>128</sup> D. O. F. Ley de C. F. 03/12/1993, segunda sección p. 1-3.

<sup>129</sup> D. O. F. Ley de C. F. 29/12/1993, segunda sección p. 21-23.

<sup>130</sup> D. O. F. Ley de C. F. 03/12/1993, Art. 2 frac. III segundo párrafo, p. 1-3.

2. El 70% corresponderá al Fondo de Fomento Municipal y será para las Entidades coordinadas en materia de derechos.

- b) El 0.44% restante corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos y se distribuirá conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, las cantidades percibidas se entregarán íntegramente a los Municipios.

El Artículo 4 establece la reserva de compensación para las Entidades que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones se formará con el remanente del 0.01 de la recaudación Federal Participable, en vez del 0.5% al que hacía referencia la Ley de 1991.<sup>131</sup>

El Artículo Tercero transitorio establece que durante el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio de 1994, el porcentaje al que se refiere el Artículo 2 A fracción III, inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal, será distribuido a las Entidades en derechos, conforme a lo citado en el Artículo 2 A fracción III, inciso a).

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas el 29 de diciembre son las siguientes:

Artículo 2A, quedando así:

- l) Los Municipios participarán en la proporción de la recaudación Federal Participable de acuerdo a la forma siguiente:

---

<sup>131</sup> D. O. F. Ley de C. F. 03/12/1993, n. 3 segunda sección, p. 2.

El "0.136% de la recaudación Federal Participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo con, exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo disminuidos con el total de las devoluciones..."<sup>132</sup> La distribución de lo anterior, se hará entre los Municipios (siempre y cuando la Entidad Federativa celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción de mercancías extranjeras de forma ilegal, de ser así se aplican descuentos en la participación) mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CC^i_T = B^i / TB$$

En donde:

TB = la suma de B<sup>i</sup>.

i = cada Entidad.

$$B^i = (CC^i_{T-1})(IPDA^i_{T-1}) / IPDA^i_{T-2}$$

Donde:

CC<sup>i</sup><sub>T-1</sub>: Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior.

IPDA<sup>i</sup><sub>T-1</sub>: Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i, en año anterior.

IPDA<sup>i</sup><sub>T-2</sub>: Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i, en el 2° año anterior.

- II) El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales, por donde se realice la salida de dichos productos<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> D. O. F. Ley de C. F. 29/12/1993, segunda sección p. 21-23.

<sup>133</sup> D. O. F. Ley de C. F. 29/12/1993, n. 21, segunda sección, p. 22

Las modificaciones a la Ley de coordinación Fiscal de 1995<sup>134</sup> (entrando en vigor el primer día de 1996), El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio<sup>135</sup>.

De acuerdo a la modificación de la fracción III del Artículo 2 A, el 1% de la recaudación Federal Participable se repartirá de la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) 83.2% incrementará dicho fondo y se destinará a las Entidades coordinadas en materia de derechos.

Se adiciona el Artículo 3A el cual establece que las Entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del IEPS, por la realización de los actos o de las actividades gravadas con dicho impuesto sobre los siguientes bienes y conforme a las siguientes proporciones:

- I) El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes (graduación de hasta 6° G.L. de alcohol), alcohol y bebidas alcohólicas.
- II) El 8% de la recaudación sobre tabacos labrados.

---

<sup>134</sup> D. O. F. Ley de C. F. 15/12/1995, n. 12, tercera sección, p. 22.

<sup>135</sup> D. O. F. Ley de C. F. 15/12/1995, artículo 2

Lo anterior se distribuirá en relación al porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este Artículo en cada Entidad Federativa, de la enajenación Nacional; y se liquidará de acuerdo al artículo 7 de esta ley.

Según el artículo 4 para 1996 la reserva de contingencia se formará de un monto equivalente al 0.25% de la recaudación Federal Participable y se entregará del siguiente modo: el 90% de dicha reserva será repartido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal y se utilizará para ayudar a aquellas Entidades cuya participación total en el Fondo General y Fondo de Fomento Municipal no alcance el incremento experimentado la recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990.

En 1996 las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, entraron en vigor el 01 de enero de 1997, la cual adicionó el Artículo 3B, que establece que los Municipios de los Estados y las delegaciones del Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección III del capítulo VI del Título IV de la Ley del impuesto sobre la renta, que a partir del 1 de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades Municipales, en los términos de los Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal Federal que al efecto suscriban las Entidades Federativas con la Federación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al pago de las contribuciones<sup>136</sup>.

De conformidad a la reforma al artículo 2 de esta ley a partir de 1997 las Entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en

---

<sup>136</sup> D. O. F. Ley de C. F. 30/12/1996, n 21, segunda sección, p. 51-52.

materia de cada uno de los siguientes impuestos: impuesto sobre tenencia o uso de vehículos la Entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios; y, impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) la Entidad recibirá el 100% de la recaudación de este impuesto, del que corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios. Los anteriores impuestos participables se distribuirán en la forma en que lo determine la Legislatura respectiva<sup>137</sup>.

En 1997<sup>138</sup> se adiciona un **Capítulo V** a la LCF, denominado "de los Fondos de Aportaciones Federales" que abarca del artículo 25 al 42.

El artículo 25 aclara cualquier duda de aquellos investigadores que confunden a las dos partidas (Participaciones y Aportaciones). Con independencia a lo que establece la LCF con respecto a la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación Participable, se constituirá en beneficio de dichas Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios *con cargo a recursos de la Federación* lo fondos (de Aportaciones) siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal;
2. Fondo de Aportaciones para los servicios de salud;
3. Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social;
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

<sup>137</sup> D. O. F. Ley de C. F. 30/12/1996. n. 21, p. 51.

<sup>138</sup> D. O. F. Ley de C. F. 29/12/1997. n. 20, segunda sección, p.122-128

Es decir que las Participaciones son ingresos de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación Participable y las Aportaciones son **recursos Federales**.

Se adiciona el artículo 3B que establece: Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección III del Capítulo VI del título IV de la ley del Impuesto sobre la Renta (a partir del 1º de enero de 1998), siempre y cuando se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

En 1998<sup>139</sup> (entrando en vigor el primer día de 1999) se adiciona al Artículo 3 que la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa de los Fondos General y Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio que se trate.

En los informes trimestrales sobre las Finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación Federal Participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las Entidades en ese lapso y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

El IEPS si es sobre cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas se participará a las Entidades con el 20% de la recaudación.

En la reforma del Artículo 3B, los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% que se obtenga de la recaudación, de los

---

<sup>139</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1998.

contribuyentes que tributen según la sección tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley de Impuesto sobre la Renta que a partir del 1 de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades correspondientes.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generan permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad y recibirán el 75% de la recaudación por este concepto, mientras que los Estados recibirán el 10% y la Federación el 15%<sup>140</sup>.

La reforma al cuarto párrafo del Artículo 7 establece la obligación del Ejecutivo Federal de determinar la recaudación obtenida en el ejercicio, liquidar la diferencia entre lo entregado y lo finalmente registrado, a más tardar 30 días después de presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública.

En el 2003<sup>141</sup> (entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación ) se reforma el Artículo 3 para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio que se trate.

La reforma del Artículo 9A establece que "La Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Estados y los Municipios donde existan puentes internacionales de peaje operados por la primera podrán convenir, en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se

<sup>140</sup> D. O. F. Ley de C. F. 31/12/1999, n. 23, segunda sección, Artículo 3 B, p. 108.

<sup>141</sup> D. O. F. Ley de C. F. 14/07/2003

ubiquen dichos puentes... La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio, o cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda del 50% del monto total de los ingresos que obtenga de la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación Federal se distribuirá 50% a Estados y 50% Municipios”<sup>142</sup>.

Las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 al 14 de julio de 2003, son relativamente complejas y múltiples ya que en muchos de los casos, en algunos artículos las modificaciones se presentan año con año, lo cual va en contra del principio de *certidumbre* de Smith.

Lo anterior en gran parte es el resultado de la forma en que está estructurada la Administración Pública Federal, ya que el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se desarrollan anualmente y el Congreso de la Unión pareciera realizar las Modificaciones como resultado de pugnas partidarias y no del bienestar de las Haciendas Federal, Estatal y Municipal y mucho menos con base a un Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo anterior se hace necesario que el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se desarrollan anualmente pero sean sujetos primordialmente a los programas del Plan Nacional de Desarrollo y que las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal sean sólo para buscar cumplir con el desarrollo Nacional.

Deben de ser publicados la distribución ejercida entre los Estados y el Distrito Federal de los montos de cada fondo en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo no es fácil el acceso a dicha información a través de la Secretaría de Hacienda. Debido a lo anterior hay que recurrir a mecanismos auxiliares –podría decirse oficiales más no legales- como el Instituto Nacional de Estadística,

---

<sup>142</sup> D. O. F. Ley de C. F. 14/07/ 2003, p. 10.

Geografía e Informática que posee acervos con información respecto al tema de la presente Tesis, en algunos casos es necesario realizar comparaciones de las cifras que da a conocer la Secretaría o el Instituto para corroborar el correcto manejo de las cifras.

Para pasar al estudio de las Participaciones pagadas al Estado de México y las pagadas a sus Municipios debemos analizar primero las bases, plazos y montos establecidos por la Legislatura del Estado de México.

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con respecto al Estado de México

El Pacto Federal es un acuerdo para formar una alianza entre Estados preexistentes que renuncian a su soberanía con vista a formar parte de una federación y atribuyendo poderes centrales. Por su parte las constituciones estatales de conformidad con el Art. 41, no pueden contravenir lo dispuesto por la carta fundamental<sup>143</sup>. Artículo 41. El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y *las particulares de los Estados*, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El Estado de México forma parte importante del Sistema Fiscal debido a que es la segunda Entidad Federativa en cuanto a Aportación al Producto Interno Bruto Nacional (mayor al 10% de 1980 –2002), y es el Estado de la República con mayor población.

La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su **Autonomía** dentro del régimen Federal, en el sentido e que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda Entidad Federativa impone la Constitución Nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente<sup>144</sup>. Por lo tanto los

---

<sup>143</sup> ARTEAGA (1997) P. 66

<sup>144</sup> BURGOA. P 902

Estados "...como personas morales del Derecho Público, no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos..."<sup>145</sup>.

## Constitución del Estado de México

El **Artículo 77** (antes Art. 89 Frac. XXXI) establece las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado en donde cabe destacar la fracción XXXIII que le da la facultad de "Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura".

## Sistematización de procesos y disposiciones en materia de distribución de las Participaciones Pagadas a los Municipios

### Ley de Coordinación Fiscal Estatal

El 29 de Diciembre de 1979 en la "Gaceta del Gobierno", periódico oficial del Estado de México, fue publicada la LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, con la finalidad de "Establecer las bases para la distribución de las participaciones que correspondan a la Hacienda Pública

---

<sup>145</sup> BURGOA. P 902

Municipal... y ... Distribuir entre los municipios las participaciones que les correspondan<sup>146</sup> entre las funciones más importantes. Dicha ley coincide con la Federal ya que persigue el "evitar... la concurrencia impositiva de los tributos estatales y municipales en las fuentes gravadas por los ordenamientos federales..."<sup>147</sup>

Según el Art. 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México los municipios participaran en la distribución de los fondos federales, siempre y cuando realicen su convenio de adhesión.

- I. Del Fondo General de Participaciones 20% será para los municipios a distribuirse conforme al Art. 6
- II. Fondo Financiero de Nivelación será distribuido un 20% de dicho Fondo conforme al Art. 7: 30% en partes iguales y el restante en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones Federales y estatales recibidas.

En caso de que un municipio no se incorpore al Sistema el Art. 5 establece que participara del 50% del rendimiento efectivo anual del impuesto Predial y recibirá las Participaciones Federales según el Art. 4,

Artículo 6 la cantidad que le corresponda a cada Municipio del 20% del Fondo General de Participaciones se designará de la siguiente manera:

- I) Del año anterior a aquel para el que se realiza el cálculo se obtienen, por Municipio, el monto de la participación recibida y se divide entre la recaudación del Municipio en gravámenes Federales coordinados y estatales participables.

<sup>146</sup> Gaceta del Gobierno, 29 de Diciembre de 1979, Art. 1

<sup>147</sup> Gaceta del Gobierno, 29 de Diciembre de 1979, Art. 2

- II) La recaudación en gravámenes Federales coordinados y estatales participables del Municipio en el mismo año del cálculo se divide entre la recaudación por los mismos conceptos y el mismo tiempo del Estado.
- III) Se multiplican los cocientes de las fracciones I y II.
- IV) Se sumarán los resultados de la Fracción III calculados para todos los municipios y se determinará el porcentaje que corresponda a cada uno.<sup>148</sup>

## Decreto número 160: Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México

Con el Decreto número 160 publicado el 31/12/1986 en la Gaceta del Gobierno se reforma la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México del 28/12/1979 y que entrará en vigor el primer día de 1987.

El Fondo General de Participaciones, de acuerdo al Art. 4, se repartirá un 50% en razón directa a la recaudación participable del municipio, 25% en razón directa a la Población del Municipio y el restante en razón a las Características del Municipio dentro del Plan de Desarrollo Estatal<sup>149</sup>.

El Fondo Financiero de Nivelación se distribuirá a los Municipios de acuerdo a la mecánica siguiente: 30% en partes iguales y el 70% en razón

<sup>148</sup> Gaceta del Gobierno, 29 de Diciembre de 1979, Art. 6

<sup>149</sup> GACETA del Gob. No. 129, p. 1, México 31/12/1986, Art. 4

El Fondo Financiero de Nivelación se distribuirá a los Municipios de acuerdo a la mecánica siguiente: 30% en partes iguales y el 70% en razón proporcionalmente inversa al monto de las Participaciones del Fondo General<sup>150</sup>.

El Fondo de Fomento Municipal se repartirá de la siguiente forma: 10% en partes iguales y el 90% en razón proporcionalmente inversa al monto de las Participaciones del Fondo General<sup>151</sup>.

El Artículo 7 coincide parcialmente con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar la periodicidad anual de los cálculos y también establece una entrega mensual a las Entidades así como la posibilidad de rezago en la entrega con un máximo de 5 meses.

Del Artículo 11 al 21 se establece la Creación, atribuciones y Funcionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado el cual estará conformado por la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado (Art. 13 celebrada anualmente por los presidentes municipales), la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales (de acuerdo al Art. 16, tiene como Función la de proponer medidas para actualizar o mejorar el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado) y Funcionarios Fiscales y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal (de acuerdo al Art. 18, tiene como Función el proponer medidas para mejorar la colaboración administrativa y promover el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas Municipales).

Según el Artículo 12 dicha comisión se establece con la finalidad de *establecer una competencia de coordinación de los Ayuntamientos del Estado y el Gobierno del Estado* para poder adoptar una política tributaria de jurisdicción y de

---

<sup>150</sup> GACETA del Gob. No. 129, p. 2, México 31/12/1986

<sup>151</sup> GACETA del Gob. No. 129, p. 2, México 31/12/1986, Art. 6

un sistema de su administración. Dicha comisión contrapone lo establecido el Artículo 115 Fracción I de la Constitución Federal<sup>152</sup>.

## Decreto número 103<sup>153</sup> que reforma la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México

Artículo 7 señala que la Secretaría de Finanzas y Planeación entregara mensualmente el monto correspondiente del monto participable a cada ayuntamiento. También se adiciona un ultimo párrafo al mismo artículo, en donde se establece que el Ejecutivo Estatal tiene la Facultad de modificar el régimen de Participaciones en ingresos Federales con la finalidad de adaptarlo a las modificaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual es inconstitucional ya que se le dan atribuciones al poder Ejecutivo que le corresponden exclusivamente al poder Legislativo.

Artículo 9 la Secretaría de Finanzas y Planeación, en caso de que el Municipio no informe del monto recaudado en su territorio, mediante una estimación de la propia Secretaría "...procederá a compensar... al ayuntamiento del Municipio... en calidad de pago provisional hasta en tanto se efectuó la liquidación correspondiente"<sup>154</sup>.

Art. 18 señala que la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y funcionarios Fiscales será presidida por el Secretario de Finanzas y Planeación, el

---

<sup>152</sup> Frac I del Art. 115 Constitucional "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y *no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado*".

<sup>153</sup> GACETA del Gob. . p. 20. México 29/12/1989, Entrará en vigor el 01/01/1990.

<sup>154</sup> GACETA del Gob. . p. 20. México 29/12/1989

cual, al igual que el contador general de glosa o por lo menos siete de los Tesoreros integrantes podrán convocar a una sesión cuando lo crean conveniente<sup>155</sup>.

## Decreto número 7<sup>156</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

La reforma al Artículo 2 reitera las atribuciones constitucional que tiene el poder Legislativo local para con la distribución de las participaciones en ingresos Federales de los Municipios.

El Fondo General de Participaciones (FGP) se determinará, para distribuirse entre los Municipios, anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado al Municipio en el año anterior:  $FGP_{it} = FGP_{i(t-1)}$ . Se le adicionará la formula que resulte del incremento del FGP del año para el que se hace el cálculo con respecto al año precedente<sup>157</sup>.

El incremento del FGP se distribuirá de acuerdo a:

- I) El 45% se asignará en relación directa al número de habitantes<sup>158</sup> que tenga cada Municipio en el año que se trate.
- II) Otro 45% se asignará en relación directa al crecimiento relativo de la recaudación realizada por cada Municipio de sus impuestos y derechos

<sup>155</sup> GACETA del Gob. , p. 20, México 29/12/1989 , Art. 18

<sup>156</sup> GACETA del Gob. , p. 27, México 28/12/1990, Entrará en vigor el 01/01/1991.

<sup>157</sup> GACETA del Gob. , p. 28, México 28/12/1990 , Art. 4

<sup>158</sup> Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se hace el cálculo.

- III) El 10% restante se asignará en relación inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio como resultado de aplicar los dos incisos anteriores.

Las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal se distribuirán conforme a la relación que guarde la recaudación que reporte cada Municipio en sus impuestos y derechos, entre el monto de las participaciones recibidas en el ejercicio fiscal anterior<sup>159</sup>.

La reforma al Artículo 8 establece que "El Estado deberá realizar pagos por cuenta del Municipio con cargo a las participaciones derivadas de la imposición Federal, cuando este último así lo solicite o cuando dichas participaciones hayan sido afectadas en garantía de adeudo en los términos de la legislación aplicable en materia de deuda pública"<sup>160</sup>.

De las participaciones derivadas de la imposición federal en materia de Tenencia o Uso de vehículos los Municipios percibirán el 20% del monto que perciba el Estado por el mismo concepto. La distribución del anterior 20% será bajo el mismo procedimiento de repartición del Fondo General de Participaciones señalado en el artículo 4 de esta Ley<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> GACETA del Gob. , p. 28, México 28/12/1990.

<sup>160</sup> GACETA del Gob. , p. 28, México 28/12/1990 , Art. 8.

<sup>161</sup> GACETA del Gob. , p. 28, México 28/12/1990 , Art. 7.

## Decreto número 51<sup>162</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Se reforma el Artículo 7 párrafo cuarto para quedar como sigue: por lo que hace a la percepción de las participaciones derivadas de la imposición federal en materia de Tenencia o Uso de vehículos prevista por la legislación Federal relativa, los Municipios percibirán por este concepto, el 20% del monto que por este rubro perciba el Estado, quedando obligados en términos de los Acuerdos de Coordinación que al efecto suscriban<sup>163</sup>.

## Decreto número 147<sup>164</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

La reforma del Artículo 2 establece que los ingresos Municipales derivados de gravámenes y Fondos Federales Repartibles, serán equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones. En el entendido de que los ingresos correspondientes a la adición del 0.5% al Fondo General de Participaciones, derivados de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, serán distribuidos en su totalidad en favor de los Municipios.

La reforma del Artículo 4 fracción I establece que DE LAS PARTICIPACIONES DERIVADAS DE GRAVÁMENES FEDERALES Y ESTATALES ( capítulo segundo de la ley ), a cada Municipio le corresponderá

<sup>162</sup> GACETA del Gob. , p. 47-48, México 27/12/1991. Entrará en vigor el 01/01/1992.

<sup>163</sup> GACETA del Gob. , p. 47, México 27/12/1991.

<sup>164</sup> GACETA del Gob. , p. 27-30, México 28/12/1992. Entrará en vigor el 01/01/1993.

anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él, en el segundo año anterior, en relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo<sup>165</sup>.

En la fracción II del mismo se establece la asignación de la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación al segundo año anterior, para el que se lleve a cabo el cálculo. La distribución de dicho incremento del Fondo General de Participaciones se hará de acuerdo a lo siguiente:

- A) 40% del incremento se asignará en relación directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en el año que se trate.
- B) Otro 40% del incremento del Fondo General de Participaciones se asignará en relación directa al crecimiento relativo de la recaudación realizada por cada Municipio<sup>166</sup> de sus impuestos y derechos en el año precedente respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se hace el cálculo.
- C) El 20% restante se asignará en relación inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio como resultado de aplicar los dos puntos anteriores<sup>167</sup>.

<sup>165</sup> GACETA del Gob. , p. 27, México 28/12/1992.

<sup>166</sup> Para efectos de este inciso, se tomarán en cuenta, los ingresos por que concepto de precios públicos, recaude el Municipio o su organismo descentralizado operador de los servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

<sup>167</sup> GACETA del Gob. , p. 28, México 28/12/1992.

La reforma del Artículo 6 señala que las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales a dicho Fondo derivadas de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, serán distribuidos en su totalidad en favor de los Municipios de acuerdo a lo siguiente:

- I) El 50% del Fondo de Fomento Municipal se distribuirá en partes iguales entre todos los Municipios del Estado de México.
- II) El otro 50% del Fondo de Fomento Municipal se distribuirá conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada Municipio en su impuesto Predial y Derechos de agua potable y drenaje<sup>168</sup>.

La reforma del Artículo 7 establece que la percepción de las Participaciones derivadas de la imposición federal en materia de Tenencia o Uso de Vehículos los Municipios percibirán por lo menos el 20% del monto que reciba el Estado de México.

La reforma del Artículo 8 establece que el Estado de México deberá realizar pagos por cuenta del Municipio con cargo a sus participaciones derivadas de gravámenes federales y estatales, cuando este último así lo solicite o cuando dichas participaciones hayan sido afectadas en garantía de adeudo, en los términos de la Legislación aplicable en materia de deuda pública.

---

<sup>168</sup> Para efectos de este inciso los Municipios que tengan constituidos su organismos descentralizados prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tendrán que reportar la recaudación de los Derechos o precios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Se adiciona el Artículo 7B el cual establece que las participaciones derivadas de los ingresos por concepto del Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos premiados con cruce de apuestas, que corresponda a los municipios se calcularán de la manera siguiente:

- I) Se creará un Fondo con el 50% de la recaudación mensual de dicho impuesto.
- II) Dicho fondo se distribuirá mensualmente en proporción a la recaudación de cada Municipio donde se llevan a cabo los actos que dan origen a la causación<sup>169</sup>.

## Decreto número 4<sup>170</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

La reforma del Artículo 2 establece que los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, serán equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones, y de la adición<sup>171</sup> del 1% al Fondo General de Participaciones derivadas de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos le corresponderá el 50% a los Municipios.

---

<sup>169</sup> GACETA del Gob. , p. 30, México 28/12/1992.

<sup>170</sup> GACETA del Gob. , p. 60-63 (Artículo quinto del decreto), México 27/12/1993. Entrará en vigor el 01/01/1994.

<sup>171</sup> El artículo 4 establece que esta adición será distribuida de acuerdo a la recaudación registrada e informada por cada Municipio en el ejercicio fiscal en que entro en vigor la Coordinación en materia de Derechos entre el Estado de México y la Federación, por los conceptos que con motivo de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.

La reforma del Artículo 4 en sus fracciones I y II establece que:

- I) A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él en el año anterior, en relación al ejercicio fiscal para el que se lleve a cabo el cálculo.
- II) Además se hará la asignación de la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación al año anterior, para el que se lleve a cabo el cálculo.

## Decreto número 111<sup>172</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

La reforma del Artículo 4 establece que las participaciones del Fondo General de Participaciones sumadas a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 2 de esta ley se determinará de acuerdo a:

- a) A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él en el año anterior, en relación al ejercicio fiscal para el que se lleve a cabo el cálculo.
- b) Además se hará la asignación de la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación al año anterior, para el que se lleve a cabo el cálculo.

---

<sup>172</sup> GACETA del Gob. , p. 53, México 27/12/1995. Entrará en vigor el 01/01/1996.

Se adiciona un último párrafo al Artículo 2 para señalar que de la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios en que participe el Estado en los términos del artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Municipios recibirán el 20% de esa participación.

Se adiciona la fracción III del Artículo 7 para señalar que los montos percibidos por los Municipios que deriven de las participaciones por concepto de Impuesto Sobre Lotería, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas, se asignarán totalmente al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, respectivo.

## Decreto número 5<sup>173</sup> que reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Se reforma del Artículo 2 para quedar, "De la parte de la recaudación correspondiente a los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios y Sobre Automóviles Nuevos que perciba el Estado en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Municipios percibirán el 20% y el 50% respectivamente..."<sup>174</sup>.

Se reforma del Artículo 7 estableciendo que la percepción de las participaciones federales en materia de Tenencia o Uso de Vehículos los Municipios percibirán el 20% de lo que ingrese al Estado por dicho concepto.

El Estado también le dará a los Municipios una participación a los Municipios en materia del impuesto Estatal sobre Tenencia o Uso de Vehículos

<sup>173</sup> GACETA del Gob. , p. 32-33, México 30/12/1996. Entrará en vigor el 01/01/1997.

<sup>174</sup> GACETA del Gob. , p. 32, México 30/12/1996.

(35%) y el impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados (35%).

## Decreto número 69<sup>175</sup> que adiciona a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Se adiciona un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, denominado "de los Fondos de Aportaciones Federales" que abarca del Artículo 23 al 40.

El Artículo 23 señala que los Fondos creados a favor del Estado de México y de sus Municipios *con cargo a recursos de la Federación* se integrarán, distribuirán, administrarán y supervisarán de acuerdo a dicha adición a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Por su parte el Artículo 24 conforme a la Ley Federal establece los fondos siguientes:

- I) Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal;
- II) Fondo de Aportaciones para los servicios de salud;
- III) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social;
- IV) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y

---

<sup>175</sup> GACETA del Gob. , p. 1-5, México 26/10/1998. Entrará en vigor el 10/11/1998.

## Decreto número 111<sup>176</sup> que crea al Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Con la publicación de este Código se abrogan el Código Fiscal del Estado de México, el Código Fiscal Municipal del Estado de México, la Ley de Hacienda del Estado de México, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, la Ley de Deuda Pública del Estado de México, la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México, la **Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México**, la Ley de Planeación del Estado de México, entre otras más.

El Artículo 13 señala que son ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los que perciban el Estado y los Municipios como consecuencia de la adhesión del Estado a este Sistema y se regularán además, por lo que en su caso disponga la Ley de Coordinación Fiscal Federal y el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Las autoridades fiscales son el Gobernador, los ayuntamientos, los presidentes, síndicos y tesoreros municipales, así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza<sup>177</sup>. Y el Estado, los municipios y los organismos públicos descentralizados podrán celebrar convenios para la administración y recaudación de contribuciones y aprovechamientos; y en este

<sup>176</sup> GACETA del Gob. , p. 1-162, México 09/03/1999. Entrará en vigor el 09/04/1999.

<sup>177</sup> Código Financiero del Estado de México y Municipios (C. F. E. M. M.) Artículo 16

caso se considerarán autoridades fiscales, quienes asuman la función en los términos de los convenios que suscriban<sup>178</sup>.

El capítulo segundo del Código Financiero del Estado de México y Municipios se titula: "de las participaciones e incentivos a los Municipios derivadas del Sistema nacional de Coordinación Fiscal y el Estatal de coordinación hacendaria", dicho capítulo abarca del artículo 219 al 226 y desde la publicación del Código Financiero del Estado de México y Municipios hasta diciembre del 2003 dichos artículos no presentaron modificación alguna.

El Artículo 219 establece que los ingresos Municipales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Estatal de coordinación hacendaria serán:

- l) Ingresos ministrados por el Gobierno Federal:
  - a) 100% del Fondo de Fomento Municipal.
  - b) 20% del Fondo General de Participaciones.
  - c) 50% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al Fondo General de Participaciones, derivados de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos<sup>179</sup>.
  - d) 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

---

<sup>178</sup> C. F. E. M. M. Artículo 17

<sup>179</sup> El último párrafo del Artículo 221 señal que este concepto será distribuido conforme a la recaudación registrada e informada por cada municipio en el ejercicio fiscal en que entró en vigor la Coordinación en materia de Derechos entre el Gobierno del Estado y el Federal.

e) 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.

f) 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

II) Ingresos ministrados por el Gobierno Estatal:

a) 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.

b) 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

c) 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre Lotería, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas.

El Artículo 221 establece que las participaciones e incentivos federales de los incisos b, d y e del Art. 219 se determinarán de acuerdo a:

I) A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él en el año anterior.

II) Además se hará la asignación de la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo. Dicho incremento estará conformado de tres partes:

- a) 40% del incremento se asignará en relación directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en el año que se trate, con base al último informe dado a conocer por el INEGI.
- b) Otro 40% DEL incremento del Fondo General de Participaciones se asignará en relación directa al crecimiento relativo de la recaudación realizada por cada Municipio de sus impuestos y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20% restante se asignará en relación inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio como resultado de aplicar los dos puntos anteriores<sup>180</sup>.

El Artículo 223 establece que las participaciones del Fondo de Fomento Municipal y las adiciones a este por la Coordinación en materia de Derechos, se distribuirán conforme:

- I) 50% en partes iguales entre los Municipios del Estado.
- II) 50% restante en relación directa a la recaudación por habitante que reporte cada Municipio a la Secretaría, en su impuesto predial y Derechos o Precios Públicos de Agua Potable y Drenaje del ejercicio fiscal anterior.

La liquidación definitiva será entregada mensualmente de acuerdo a los cálculos con base a esta Ley realizados por la Secretaría, dicha entrega finalizará a más tardar cinco meses después del cierre del ejercicio fiscal en cuestión<sup>181</sup>.

<sup>180</sup> GACETA del Gob. , p. 132, México 09/03/1999.

<sup>181</sup> GACETA del Gob. , p. 132, México 09/03/1999. Artículo 224

La vida democrática del municipio exige que todos los habitantes que lo componen elijan mayoritariamente y por vía directa los miembros que integran su órgano de gobierno administrativo, es decir el Ayuntamiento o Cabildo. Esta libertad política se asegura constitucionalmente en México mediante la prohibición de que, entre ese órgano y el gobierno del Estado al que el municipio pertenezca, haya alguna autoridad intermedia que pueda injerirse en las decisiones de la Entidad Municipal<sup>182</sup> lo cual está consagrado en el **Artículo 115 en la fracción I**, que establece que "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado"<sup>183</sup>.

Contrario a lo anterior en el Periódico Oficial del Estado de México del 29 de diciembre del 2000 se reformaron del Artículo 245 al 254 para crear el sub capítulo que establece las normas de organización y funcionamiento del Instituto Hacendario del Estado de México.

El Artículo 245 señala que dicho Instituto es un organismo público y descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objeto es "...operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado con sus Municipios, con pleno respeto a la Soberanía Estatal y a la Autonomía Municipal"<sup>184</sup>.

La dirección y administración del Instituto Hacendario del Estado de México estará a cargo de: Consejo Directivo y Vocal Ejecutivo. El Consejo Directivo estará integrado por el Presidente (secretario de Finanzas y Planeación);

---

<sup>182</sup> BURGOA (2003) P. 931

<sup>183</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (última reforma 2004)

<sup>184</sup> GACETA del Gob. de México 29/12/2000. Artículo 246

Secretario (Vocal Ejecutivo del Instituto y designado por el Consejo a propuesta del Presidente del mismo); Comisario (asignado por la Secretaria de la Contraloría); y, los vocales que serán seis Diputados Locales<sup>185</sup>.

El Artículo 253, establece las facultades del Consejo Directivo para: Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria en el Estado de México; Emitir recomendaciones en política Hacendaria Municipal, a petición de los municipios;

Opinar, a solicitud de los municipios, de la Legislatura del Estado, o del Ejecutivo local sobre las cuotas y tarifas; Recomendar las metas de recaudación por rubro de contribución a cada municipio, a petición de éstos; **Someter a la consideración del Ejecutivo del Estado un proyecto unificado de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los ayuntamientos; Presentar al Gobierno del Estado un proyecto unificado de reformas, adiciones o derogaciones de disposiciones sobre ingresos de los municipios establecidos en el Código Financiero, sugeridas por los propios ayuntamientos; Promover los convenios entre los municipios y el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones y servicios relacionados con la administración de contribuciones que establezca el propio Estado a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los mismos; Recomendar las regiones en que se agrupen los municipios del Estado; y, Emitir los criterios necesarios para que los ayuntamientos generen información homogénea en materia hacendaria, entre las más importantes facultades.**

De acuerdo al **Artículo 255** el Instituto Hacendario del Estado de México ejecutará el programa y ejercerá el presupuesto que anualmente que será solventado con recursos, en partes iguales, de los municipios y el Gobierno del Estado.

---

<sup>185</sup> GACETA del Gob. de México 29/12/2000. Artículo 247-248

## Participaciones en Ingresos Federales Pagadas al Estado de México

Las Participaciones pagadas al Estado de México son aquellas que se entregan de acuerdo a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, dichas Participaciones son cubiertas al Estado por la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (En representación del Ejecutivo Federal).

Las Participaciones se entregan por medio de los Fondos, sistematizados en esta tesis, pero existe un problema en cuanto a la recolección de la información debido a que no existe para algunos años, para otros las Fuentes (Diario Oficial de la Federación, las Cuentas Públicas o el INEGI; en este orden de importancia se considera en la tesis) no coinciden en los montos. También no debe de olvidarse que la Secretaría de Hacienda niega cualquier tipo de informes sobre lo que no fue publicado, aún cuando tiene la obligación de hacer pública la información.

En otras palabras los documentos y fuentes oficiales, instituciones públicas y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tienen una sincronización muy plena en materia de publicación fiscal lo cual no sólo viola el principio de *certidumbre* de Smith, sino que sobre todo va en contra del principio histórico de rendición de cuentas del Gobierno, todo lo anterior genera ilegitimidad para con el gobierno. Una prueba de lo anterior es la diferencia de -979,164,559.82 que resulta de sustraerle a la sumatoria de Participaciones Entregadas a los Municipios del Estado de México según la GACETA OFICIAL la sumatoria de Participaciones Entregadas a los Municipios del Estado de México según el INEGI ver cuadro No. 1 de anexo en disco compacto.

## Metodología y aplicación de las disposiciones

El apartado anterior señala los mecanismos que dispone la legislatura local para distribuir los fondos que son formados por los impuestos federales coordinados. La sistematización de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y el Código Financiero del Estado de México y Municipios sirve para poder calcular los montos que debieron ser cubiertos por el Estado para con los Municipios, dichas operaciones, en su totalidad, sólo se pudieron realizar para el periodo de 1987 a 1997 debido a que de 1980 a 1986 se necesita saber la recaudación en gravámenes Federales coordinados y estatales participables del Municipio, para 1998 se desconoce el impuesto participable recaudado por cada Municipio, y de 1999 al 2002 es necesario conocer: el impuesto predial y Derechos o Precios Públicos de Agua Potable y Drenaje.

De los cálculos del periodo **1987 a 1997** se compararán con lo publicado en la Gaceta oficial, Cuenta Pública estatal o, como último recurso, con lo publicado por el INEGI con la finalidad de obtener el monto que adeuda el Estado a cada uno de los Municipios que lo conforman. Después de haber obtenido el monto de adeudo por concepto de Participaciones anuales para cada Municipio es necesario aplicar con *índice de actualización* de conformidad con Código Fiscal de la Federación y a lo establecido en el Artículo 6 segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.

## Índice de Actualización

Se deben actualizar los adeudos considerando los recargos y el incremento general de precios (inflación, IPC).

### Recargos

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, los **Recargos con Prórroga a diciembre del 2004** que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, a partir de lo anterior se obtiene un índice de actualización para poder calcular los recargos.

De acuerdo al artículo 2 del mismo Código las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, que son:

Impuestos (contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales).

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

Contribuciones de mejoras (son a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas).

Derechos (contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público).

También los **recargos**, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.<sup>186</sup>

Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el período a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate<sup>187</sup>.

## Índice Nacional de Precios al Consumidor

El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del Fisco Federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (**IPC**) del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo<sup>188</sup>.

<sup>186</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 2, p.p. 1-2.

<sup>187</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 21

<sup>188</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 17-A

Luego entonces el factor de actualización para el periodo que va de 1980 al 2005, se tomará el Índice de precios al consumidor de diciembre del 2004 y se dividiría entre el de diciembre de 1979<sup>189</sup>.

Para lo cual es necesario señalar que el Código Fiscal de la Federación establece que "Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor..."<sup>190</sup>

Los adeudos actualizados por contribuciones atrasadas o no pagadas son las que resultan de aplicar a las contribuciones o adeudos el Índice de Precios al Consumidor, multiplicados por la tasa que se resulte de sumar los recargos aplicables a cada año. Es decir multiplicar las contribuciones atrasadas o no pagadas por un Índice de actualización =  $(\Sigma R) (IPC)$ .

Los adeudos de las Participaciones no pagadas a precios constantes se obtiene al multiplicar: la diferencia de las Participaciones calculadas con respecto a las entregadas, por, el índice de actualización que se obtuvo, esto se tiene que hacer año por año y para todos los Municipios.

$$\text{Adeudos actualizados}^{191} = (IPC \cdot C) (\Sigma R)$$

<sup>189</sup> Factor de actualización = IPC dic. 2004 / IPC dic. 1979

<sup>190</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 22.

<sup>191</sup> Donde: IPC es el Índice de Precios al Consumidor, C son las Contribuciones y R los Recargos.

## Comparación entre lo publicado y los cálculos resultantes de la investigación

En el anexo en Disco Compacto se incluyen el total de los cálculos, pero por fines explicativos, se elabora un Cuadro resumen tomando 10 Municipios de acuerdo a la ponderación por participación en población del estado, 10 más de acuerdo al grado de marginación dentro del estado y otros 15 de acuerdo a la participación en el PIB estatal, en los casos en que se repetían simplemente no fueron tomados en cuenta, de lo anterior resultan 28 Municipios representativos que conforman el Cuadro resumen.

El crecimiento de los montos de los impuestos participables y de los Fondos presentan una lógica relación con el crecimiento de la recaudación, lo cual se debe a que la Federación, en cumplimiento de la Ley, busca que los Fondos se incrementen año con año.

### **Participaciones pagadas a los Municipios del Estado de México en el periodo 1987-1997**

La información disponible con respecto a las Participaciones Federales es errática<sup>192</sup>, también es poco legítima ya que las mismas fuentes oficiales no coinciden y, finalmente, la publicación de una Ley Coordinación Fiscal es inconstitucional debido a que el 115 establece que debe ser un decreto del Legislativo de manera anual. Para el Estado de México el problema es más grave

---

<sup>192</sup> No siempre se publican los fondos y lo que se refiere a los montos y tiempos de los pagos realizados en contadas ocasiones se encuentran en la ley.

aún ya que las Finanzas Públicas Estatales presentan no sólo deficiencia en su rendición de cuentas sino que también se creó un Instituto Hacendario del Estado de México que se le atribuyen funciones del Poder Legislativo local. Todo lo anterior es una frazada de legalidad que viola sistemáticamente las disposiciones constitucionales, de tal suerte la Federación disfrazada de orden y respeto a la Ley a la explícita anarquía de las Finanzas Gubernamentales.

## Participaciones pagadas al Estado de México 1980 - 2003

Año	TOTAL	Fondo	30%IVA	Fondo	Fondo	Fondo	Tenencia	Comercio	Hidro-	IESPS	Impuesto	Reserva	Incen-
		General		Ajustado	financiero	Fomento	O uso de	Exterior	carburos		Sobre	De	tivos
					de Nivelación	Municipal	Vehiculos				Autos	Contingencia	
10 <sup>9</sup> \$	1979	7,51	7,43		0,08						Nuevos		
10 <sup>9</sup> \$	1980	12,29	12,17		0,12								
10 <sup>9</sup> \$	1981	16,29	16,14		0,12	0,03							
10 <sup>9</sup> \$	1982	26,48	26,22		0,22	0,05							
10 <sup>9</sup> \$	1983	56,13	55,51		0,46	0,16							
10 <sup>9</sup> \$	1984	88,02	86,11		1,65	0,26							
10 <sup>9</sup> \$	1985	128,25	124,94		2,94	0,37							
10 <sup>9</sup> \$	1986	194,03	189,08		4,57	0,38							
10 <sup>9</sup> \$	1987	483,07	470,75		11,39	0,94							
10 <sup>9</sup> \$	1988	1.133,50	1.103,10		28,00	2,40							
10 <sup>9</sup> \$	1989	2.523,70	1.226,80	429,60	797,20	36,90	2,70	24,80					5,70
10 <sup>9</sup> \$	1990	1.805,20	1.732,10				7,00	29,90					36,20
10 <sup>9</sup> \$	1991	2.398,60	2.315,90				5,50	74,60					2,60
10 <sup>9</sup> \$	1992	2.877,80	2.728,60				9,80	111,70				27,70	
10 <sup>9</sup> \$	1993	3.768,50	3.566,10				25,10	142,90					34,40
10 <sup>9</sup> \$	1994	4.206,30	3.956,40				46,60	168,90					34,40
10 <sup>9</sup> \$	1995	5.114,30	4.779,00				53,20	166,40					115,70
10 <sup>9</sup> \$	1996	7.554,70	7.119,60				71,10	205,60					158,40
10 <sup>9</sup> \$	1997	10.107,20	9.410,60				101,80	309,70		150,60			134,50
10 <sup>9</sup> \$	1998	12.144,60	11.179,40				113,30	342,10		220,10	219,50		70,20
10 <sup>9</sup> \$	1999	15.159,70	13.902,10				142,20	399,10		294,50	361,20		60,60
10 <sup>9</sup> \$	2000	20.536,60	18.655,90				163,40	493,60		396,30	554,60		72,80
10 <sup>9</sup> \$	2001	21.771,50	20.064,40				171,50	732,10		184,50	482,50		136,50
10 <sup>9</sup> \$	2002	24.634,90	22.418,00				197,20	1.138,50		269,70	488,20		123,30
10 <sup>9</sup> \$	2003	51.633,88	23.230,59				206,25	1.124,88		317,19	638,03		25.516,94

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

**Participaciones que debieron ser pagadas a los Municipios del  
Estado de México 1987 - 1990**

<b>Entidad federativa / Municipio</b>		<b>1987</b>	<b>%</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>	<b>1989</b>	<b>%</b>	<b>1990</b>	<b>%</b>
Σ de 122 Municipios		106.615.700	100,000%	256.620.000	100,000%	292.310.000	100,000%	352.960.000	100,000%
Σ de 28 Municipios		67.514.409	63,325%	160.447.590	62,523%	180.008.803	61,581%	240.187.282	68,049%
01	Amanalco	1.013.091,71	0,950%	650.747,92	0,254%	768.237,47	0,263%	700.938,08	0,199%
02	Atizapán De Zaragoza	2.556.206,15	2,398%	6.130.579,80	2,389%	6.864.914,53	2,349%	9.267.335,72	2,626%
03	Cuautitlán	539.252,02	0,506%	1.308.353,09	0,510%	1.485.381,91	0,508%	1.828.061,21	0,518%
04	Cuautitlán Izcalli	2.198.982,55	2,063%	5.280.192,38	2,058%	5.915.154,35	2,024%	7.962.919,45	2,256%
05	Chimalhuacán	870.456,92	0,816%	1.955.154,15	0,762%	2.204.418,99	0,754%	2.843.093,40	0,806%
06	Donato Guerra	273.267,70	0,256%	638.835,19	0,249%	756.201,81	0,259%	673.980,72	0,191%
07	Ecatepec De Morelos	9.796.312,21	9,188%	23.535.738,26	9,171%	26.309.053,50	9,000%	35.930.451,36	10,180%
08	Ixtapaluca	1.019.537,77	0,956%	2.427.800,27	0,946%	2.731.162,20	0,934%	3.575.851,33	1,013%
09	Ixtapan Del Oro	165.806,80	0,156%	711.719,54	0,277%	902.174,04	0,309%	343.942,50	0,097%
10	Jocotitlán	474.922,18	0,445%	1.123.082,99	0,438%	1.280.373,13	0,438%	1.530.796,11	0,434%
11	Lerma	752.586,20	0,706%	1.820.493,34	0,709%	2.054.483,12	0,703%	2.633.382,72	0,746%
12	Morelos	326.613,26	0,306%	755.353,16	0,294%	878.233,40	0,300%	908.149,07	0,257%
13	Naucalpan De Juárez	9.119.462,36	8,554%	21.910.934,43	8,538%	24.493.809,58	8,379%	33.442.066,97	9,475%
14	Nezahualcóyotl	16.726.275,57	15,688%	40.184.022,63	15,659%	44.908.824,94	15,363%	61.426.079,13	17,403%
15	Ocoyoacac	475.983,86	0,446%	1.150.632,66	0,448%	1.310.806,22	0,448%	1.575.353,28	0,446%
16	Paz, La	1.283.814,34	1,204%	3.066.954,01	1,195%	3.444.148,22	1,178%	4.562.115,78	1,293%
17	San Felipe Del Progreso	1.242.747,94	1,166%	2.931.214,64	1,142%	3.292.686,77	1,126%	4.352.947,00	1,233%
18	Sultepec	302.783,00	0,284%	768.929,55	0,300%	892.809,60	0,305%	932.988,43	0,264%
19	Tepotzotlán	391.189,04	0,367%	961.834,00	0,375%	1.102.805,09	0,377%	1.266.185,15	0,359%
20	Tianguistenco	519.244,16	0,487%	1.237.007,79	0,482%	1.406.347,68	0,481%	1.714.188,78	0,486%
21	Tlalnepantla De Baz	9.716.705,51	9,114%	23.346.335,32	9,098%	26.097.450,73	8,928%	35.640.382,90	10,098%
22	Toluca	4.478.133,17	4,200%	10.756.088,98	4,191%	12.031.833,33	4,116%	16.356.340,19	4,634%
23	Tultitlán	1.740.181,99	1,632%	4.179.275,63	1,629%	4.685.787,10	1,603%	6.272.858,89	1,777%
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,00	0,000%	0,00	0,000%	0,00	0,000%	0,00	0,000%
25	Villa De Allende	395.513,48	0,371%	881.944,00	0,344%	1.015.360,33	0,347%	1.131.455,52	0,321%
26	Villa Victoria	650.053,53	0,610%	1.526.881,27	0,595%	1.727.922,59	0,591%	2.173.690,20	0,616%
27	Zacualpan	260.347,70	0,244%	623.528,05	0,243%	741.065,80	0,254%	637.090,35	0,180%
28	Zumpahuacán	224.938,29	0,211%	583.956,53	0,228%	707.356,31	0,242%	504.637,90	0,143%

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

Participaciones que debieron ser pagadas a los Municipios del  
Estado de México 1991 - 1994

Entidad federativa / Municipio		1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Σ de 122 Municipios		483 193.399	100,000%	1 049 294.000	100,000%	868 401.088	100,000%	871 660.000	100,000%
Σ de 28 Municipios		295 680.770	61,193%	632 924.568	60,319%	437 192.553	50,345%	435 785.206	49,995%
01	Amanalco	976 559,70	0,202%	2 526 064,60	0,241%	2 826 537,29	0,325%	2 935 510,73	0,337%
02	Atizapán De Zaragoza	11 943 643,20	2,472%	25 736 094,44	2,453%	16 767 261,88	1,931%	16 836 184,86	1,932%
03	Cuautitlán	2 878 776,57	0,596%	6 424 843,96	0,612%	4 749 947,31	0,547%	4 771 523,13	0,547%
04	Cuautitlán Izcalli	11 071 202,68	2,291%	23 808 714,48	2,269%	15 453 486,74	1,780%	15 418 891,04	1,769%
05	Chimalhuacán	5 115 606,18	1,059%	11 576 919,47	1,103%	11 304 351,24	1,302%	11 053 279,91	1,268%
06	Donato Guerra	1 383 907,09	0,286%	3 384 858,15	0,323%	2 877 847,69	0,331%	2 993 262,95	0,343%
07	Ecatepec De Morelos	43 538 331,78	9,011%	93 202 347,67	8,882%	60 241 804,08	6,937%	59 263 136,00	6,799%
08	Ixtapaluca	4 842 243,85	1,002%	10 973 645,92	1,046%	7 250 777,87	0,835%	7 389 738,54	0,848%
09	Ixtapan Del Oro	433 084,24	0,090%	2 487 565,93	0,237%	21 976 838,53	2,531%	22 011 277,91	2,525%
10	Jocotitlán	2 020 866,47	0,418%	4 889 421,49	0,466%	4 816 947,07	0,555%	4 899 896,60	0,562%
11	Lerma	3 586 441,44	0,742%	8 157 021,52	0,777%	5 964 923,92	0,687%	6 179 402,07	0,709%
12	Morelos	1 263 397,88	0,261%	3 221 759,27	0,307%	3 147 002,90	0,362%	3 291 990,78	0,378%
13	Naucalpan De Juárez	38 990 648,21	8,069%	81 630 629,77	7,780%	50 331 245,39	5,796%	49 996 213,74	5,736%
14	Nezahualcóyotl	69 664 248,32	14,417%	144 476 674,63	13,769%	87 287 204,48	10,051%	86 003 473,36	9,867%
15	Ocoyoacac	4 949 048,82	1,024%	7 981 152,96	0,761%	8 112 277,08	0,934%	8 258 708,22	0,947%
16	Paz, La	6 073 402,35	1,257%	13 424 212,09	1,279%	8 560 521,73	0,986%	8 628 762,95	0,990%
17	San Felipe Del Progreso	5 519 618,67	1,142%	12 437 916,02	1,185%	8 419 693,34	0,970%	8 161 476,20	0,936%
18	Sultepec	1 346 590,98	0,279%	3 205 802,81	0,306%	3 374 681,58	0,389%	3 289 141,80	0,377%
19	Tepotzotlán	2 189 529,23	0,453%	5 185 346,73	0,494%	3 949 338,05	0,455%	4 236 113,67	0,486%
20	Tlanguistenco	2 248 365,62	0,465%	6 154 291,66	0,587%	5 311 055,22	-0,661%	5 535 253,67	-0,635%
21	Tlalnepantla De Baz	40 651 811,50	8,413%	84 778 385,46	8,080%	50 404 603,60	5,804%	50 152 991,13	5,754%
22	Toluca	19 921 547,22	4,123%	42 469 393,38	4,047%	28 422 850,36	3,273%	28 428 567,53	3,261%
23	Tultitlán	8 808 153,36	1,823%	19 112 229,76	1,821%	13 517 534,53	1,557%	13 451 047,19	1,543%
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,00	0,000%	0,00	0,000%	0,00	0,000%	0,00	0,000%
25	Villa De Allende	1 488 345,67	0,308%	4 181 085,85	0,398%	9 619 888,19	1,108%	9 724 431,13	1,116%
26	Villa Victoria	2 717 525,59	0,562%	7 384 385,76	0,704%	4 629 574,39	0,533%	4 751 288,34	0,545%
27	Zacualpan	880 349,84	0,182%	2 359 337,19	0,225%	2 848 809,48	0,328%	2 994 852,90	0,344%
28	Zumpahuacán	1 177 523,74	0,244%	1 754 466,86	0,167%	6 078 062,93	0,700%	6 199 296,54	0,711%

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

**Participaciones que debieron ser pagadas a los Municipios del  
Estado de México 1995 - 1997**

Entidad federativa / Municipio		1995	%	1996	%	1997	%	Total
Σ de 122 Municipios		1 042 280 000	100,000%	1 562 748 635	100,000%	2 306 510 000	100,000%	9 192 592 832
Σ de 28 Municipios		534 222 656	51,255%	868 963 956	55,605%	1 148 550 806	49,796%	5 001 478 604
01	Amanalco	3 174 715,32	0,305%	4 076 195,25	0,261%	6 610 755,09	0,287%	26 259 353,19
02	Atizapán De Zaragoza	23 665 621,88	2,271%	31 218 690,48	1,998%	45 800 922,27	1,986%	196 787 455,45
03	Cuautitlán	6 418 262,93	0,616%	8 021 504,97	0,513%	13 844 312,82	0,600%	52 270 219,98
04	Cuautitlán Izcalli	25 299 223,14	2,427%	32 692 593,28	2,092%	46 681 982,44	2,024%	191 783 342,74
05	Chimalhuacán	12 821 981,14	1,230%	19 954 194,90	1,277%	32 517 002,76	1,410%	112 216 459,18
06	Donato Guerra	3 223 038,40	0,309%	4 077 412,87	0,261%	7 174 162,28	0,311%	27 456 774,88
07	Ecatepec De Morelos	67 589 622,21	6,485%	92 387 579,29	5,912%	132 009 353,83	5,723%	643 803 731,01
08	Ixtapaluca	8 379 022,41	0,804%	11 751 695,99	0,752%	23 217 908,01	1,007%	83 559 384,25
09	Ixtapan Del Oro	22 807 597,94	2,188%	26 326 359,80	1,685%	28 107 267,18	1,219%	126 273 634 52
10	Jocotitlán	5 234 510,22	0,502%	6 379 842,74	0,408%	10 185 029,04	0,442%	42 835 688,09
11	Lerma	9 983 054,83	0,958%	12 008 361,83	0,768%	17 346 759,53	0,752%	70 486 910,60
12	Morelos	3 516 300,19	0,337%	4 388 810,88	0,281%	7 187 095,65	0,312%	28 884 706,48
13	Naucalpan De Juárez	65 754 497,63	6,309%	80 395 310,86	5,144%	102 829 989,40	4,458%	558 894 809,09
14	Nezahualcóyotl	103 669 680,55	9,946%	124 812 086,80	7,987%	157 701 239,78	6,837%	936 859 811,49
15	Ocoyoacac	8 580 169,29	0,823%	10 010 528,63	0,641%	14 037 789,10	0,609%	66 442 450,20
16	Paz, La	9 892 756,70	0,949%	13 169 025,54	0,843%	20 101 041,67	0,871%	92 206 755,48
17	San Felipe Del Progreso	9 266 447,50	0,889%	12 264 610,67	0,785%	20 070 304,73	0,870%	87 959 663,60
18	Sultepec	3 739 827,33	0,359%	4 684 873,68	0,300%	9 001 127,80	0,390%	31 539 556,59
19	Tepotzotlán	4 896 145,21	0,470%	6 268 979,15	0,401%	10 740 908,85	0,466%	41 188 374,21
20	Tlanguistenco	-5 274 629,92	-0,506%	-3 893 898,80	-0,249%	416 812,25	0,018%	-6 748 983,26
21	Tlalnepantla De Baz	67 207 221,90	6,448%	79 700 379,35	5,100%	100 978 073,09	4,378%	568 674 341,25
22	Toluca	31 716 927,67	3,043%	41 800 502,26	2,675%	60 406 496,67	2,619%	296 788 681,12
23	Tultitlán	17 772 201,84	1,705%	23 997 386,67	1,536%	36 915 366,64	1,600%	150 452 023,76
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,00	0,000%	192 996 526,14	12,350%	202 080 767,94	8,761%	395 077 294,20
25	Villa De Allende	9 982 659,95	0,958%	10 842 502,31	0,694%	14 412 780,82	0,625%	63 675 967,31
26	Villa Victoria	5 185 197,70	0,497%	6 500 551,47	0,416%	10 871 208,17	0,471%	48 118 279,06
27	Zacualpan	3 242 521,82	0,311%	4 405 433,03	0,282%	7 477 432,12	0,324%	26 470 768,31
28	Zumpahuacán	6 478 079,92	0,622%	7 725 915,50	0,494%	9 826 916,54	0,426%	41 261 151,08

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

## Adeudos actualizados por concepto de Participaciones no pagadas a los Municipios del Estado de México 1987 – 1990

Entidad federativa / Municipio		1987		1988		1989		1990	
			%		%		%		%
Σ de 122 Municipios		7.684.883.513,5	100,000%	5.671.734.498,7	100,000%	4.295.280.763,8	100,000%	4.727.639.959,0	100,000%
Σ de 28 Municipios		4.614.655.532,3	60,048%	3.587.510.249,5	63,252%	2.567.173.932,9	59,767%	3.431.857.614,8	72,591%
01	Amanalco	185.387.481,2	2,412%	18.582.915,8	0,328%	15.088.043,2	0,351%	8.923.491,7	0,189%
02	Atizapán De Zaragoza	194.086.693,1	2,526%	172.890.360,4	3,048%	126.000.489,1	2,933%	160.056.024,0	3,386%
03	Cuautitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
04	Cuautitlán Izcalli	72.923.744,5	0,949%	75.134.926,3	1,325%	67.412.205,7	1,569%	107.631.641,0	2,277%
05	Chimalhuacán	142.367.669,2	1,853%	64.394.108,6	1,135%	45.958.326,6	1,070%	51.524.230,2	1,090%
06	Donato Guerra	20.561.316,4	0,268%	17.775.347,0	0,313%	14.632.006,1	0,341%	8.164.535,9	0,173%
07	Ecatepec De Morelos	481.546.006,7	6,266%	399.479.611,3	7,043%	334.271.624,0	7,782%	518.334.242,7	10,964%
08	Ixtapaluca	91.718.031,1	1,193%	63.994.662,4	1,128%	47.902.741,6	1,115%	58.868.800,2	1,245%
09	Ixtapán Del Oro	1.135.850,5	0,015%	16.452.990,2	0,290%	16.821.796,9	0,392%	0,0	0,000%
10	Jocotitlán	30.600.251,3	0,398%	29.871.439,4	0,527%	22.988.584,4	0,535%	23.780.451,6	0,503%
11	Lerma	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
12	Morelos	28.524.504,3	0,371%	17.698.022,2	0,312%	14.809.730,1	0,345%	11.528.109,0	0,244%
13	Naucalpan De Juárez	0,0	0,000%	0,0	0,000%	43.017.779,4	1,002%	289.170.986,6	6,117%
14	Nezahualcóyotl	2.752.921.220,0	35,823%	2.191.761.233,5	38,644%	1.413.640.178,6	32,911%	1.494.592.127,8	31,614%
15	Ocoyoacac	0,0	0,000%	25.015.485,4	0,441%	20.391.558,3	0,475%	22.317.791,9	0,472%
16	Paz, La	109.001.129,4	1,418%	82.140.022,9	1,448%	60.997.116,6	1,420%	76.183.609,8	1,611%
17	San Felipe Del Progreso	191.524.706,1	2,492%	98.627.879,8	1,739%	69.577.362,8	1,620%	80.697.413,4	1,707%
18	Sultepec	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
19	Tepetzotlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
20	Tianguistenco	0,0	0,000%	0,0	0,000%	4.264.035,1	0,099%	11.953.090,6	0,253%
21	Tlalnepantla De Baz	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	175.476.765,7	3,712%
22	Toluca	175.554.128,6	2,284%	221.724.463,8	3,909%	174.972.502,0	4,074%	250.781.989,1	5,305%
23	Tultitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	20.911.987,2	0,442%
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
25	Villa De Allende	44.237.075,0	0,576%	34.156.054,8	0,602%	24.425.421,3	0,569%	20.939.272,4	0,443%
26	Villa Victoria	61.131.117,7	0,795%	40.936.616,3	0,722%	30.922.654,6	0,720%	35.130.474,8	0,743%
27	Zacualpan	18.867.151,0	0,246%	11.083.809,5	0,195%	10.900.938,7	0,254%	4.849.984,8	0,103%
28	Zumpahuacán	12.567.456,0	0,164%	5.790.299,7	0,102%	8.178.837,7	0,190%	40.594,5	0,001%

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

**Adeudos actualizados por concepto de Participaciones no pagadas a los  
Municipios del Estado de México 1991 – 1994**

<b>Entidad federativa / Municipio</b>		<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>1992</b>	<b>%</b>	<b>1993</b>	<b>%</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>
Σ de 122 Municipios		1.969.079.463,7	100,000%	8.434.483.315,2	100,000%	3.235.021.969,3	100,000%	2.362.532.754,7	100,000%
Σ de 28 Municipios		1.121.516.569,4	56,956%	4.654.322.059,0	55,182%	1.201.405.018,6	37,137%	909.039.166,4	38,477%
01	Amanalco	212.820,5	0,011%	22.566.488,7	0,268%	13.030.320,1	0,403%	8.700.337,2	0,368%
02	Atizapán De Zaragoza	25.573.727,6	1,299%	218.653.614,0	2,592%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
03	Cuautitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
04	Cuautitlán Izcalli	7.726.554,0	0,392%	185.314.008,5	2,197%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
05	Chimalhuacán	0,0	0,000%	100.963.542,5	1,197%	45.340.879,5	1,402%	27.523.256,3	1,165%
06	Donato Guerra	7.465.583,1	0,379%	34.781.838,5	0,412%	10.810.691,1	0,334%	6.721.918,0	0,285%
07	Ecatepec De Morelos	50.204.147,1	2,550%	732.376.110,1	8,683%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
08	Ixtapaluca	22.014.196,5	1,118%	105.318.317,4	1,249%	93.307,9	0,003%	0,0	0,000%
09	Ixtapan Del Oro	0,0	0,000%	27.134.474,8	0,322%	312.616.034,8	9,663%	258.811.514,9	10,955%
10	Jocotitlán	0,0	0,000%	8.215.323,9	0,097%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
11	Lerma	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
12	Morelos	3.293.809,8	0,167%	30.977.612,8	0,367%	10.897.579,9	0,337%	7.998.231,6	0,339%
13	Naucalpan De Juárez	0,0	0,000%	253.380.045,7	3,004%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
14	Nezahualcóyotl	896.720.239,1	45,540%	1.851.107.945,1	21,947%	571.541.539,1	17,667%	427.524.602,8	18,096%
15	Ocoyoacac	28.810.890,1	1,463%	62.532.607,8	0,741%	29.363.250,3	0,908%	20.160.757,4	0,853%
16	Paz, La	23.963.893,9	1,217%	123.520.959,3	1,464%	5.662.333,7	0,175%	0,0	0,000%
17	San Felipe Del Progreso	34.254.199,5	1,740%	137.053.173,9	1,625%	16.268.557,0	0,503%	861.261,3	0,036%
18	Sultepec	0,0	0,000%	10.262.118,2	0,122%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
19	Tepotztlán	0,0	0,000%	27.469.215,4	0,326%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
20	Tlanguistenco	0,0	0,000%	52.831.301,8	0,626%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
21	Tlalnepantla De Baz	0,0	0,000%	174.187.330,3	2,065%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
22	Toluca	0,0	0,000%	318.346.875,3	3,774%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
23	Tultitlán	0,0	0,000%	24.228.341,2	0,287%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%
25	Villa De Allende	6.369.622,6	0,323%	44.413.073,4	0,527%	102.796.835,0	3,178%	90.176.767,6	3,817%
26	Villa Victoria	10.178.148,5	0,517%	78.285.834,8	0,928%	11.072.854,2	0,342%	2.611.112,7	0,111%
27	Zacualpan	0,0	0,000%	19.218.661,4	0,228%	11.829.161,4	0,366%	8.475.084,6	0,359%
28	Zumpahuacán	4.728.737,1	0,240%	11.183.244,3	0,133%	60.081.674,6	1,857%	49.474.321,9	2,094%

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

**Adeudos actualizados por concepto de Participaciones no pagadas a los  
Municipios del Estado de México 1995 – 1997**

Entidad federativa / Municipio		1995	%	1996	%	1997	%	Total
Σ de 122 Municipios		7.684.883.513,5	100,000%	5.671.734.498,7	100,000%	4.295.280.763,8	100,000%	4.727.639.959,0
Σ de 28 Municipios		884.636.429,9	37,719%	1.500.083.038,1	60,504%	1.147.395.863,2	48,494%	25.619.595.479,5
01	Amanalco	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	272.491.898,5
02	Atizapán De Zaragoza	0,0	0,000%	0,0	0,000%	69.140.758,3	2,922%	966.401.666,7
03	Cuautitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0
04	Cuautitlán Izcalli	0,0	0,000%	0,0	0,000%	807.423.180,1	34,125%	1.323.566.260,3
05	Chimalhuacán	17.842.168,1	0,761%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	495.914.181,1
06	Donato Guerra	5.103.780,6	0,218%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	126.017.016,7
07	Ecatepec De Morelos	0,0	0,000%	0,0	0,000%	21.695.779,1	0,917%	2.537.907.521,6
08	Ixtapaluca	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	389.910.057,1
09	Ixtapan Del Oro	229.296.282,1	9,777%	149.027.111,3	6,011%	20.700.670,1	0,875%	1.031.996.725,9
10	Jocotitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	8.752.030,4	0,370%	124.208.081,0
11	Lerma	0,0	0,000%	0,0	0,000%	111.711.358,2	4,721%	111.711.358,2
12	Morelos	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	125.727.599,6
13	Naucalpan De Juárez	0,0	0,000%	0,0	0,000%	78.015.711,2	3,297%	663.584.523,1
14	Nezahualcóyotl	499.155.399,2	21,283%	169.105.480,6	6,821%	21.877.707,4	0,925%	12.289.947.675,9
15	Ocoyoacac	14.234.413,5	0,607%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	222.826.754,9
16	Paz, La	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	481.469.065,7
17	San Felipe Del Progreso	0,0	0,000%	0,0	0,000%	19.698,7	0,001%	628.884.252,6
18	Sultepec	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	10.262.118,2
19	Tepotzotlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	3.108.585,0	0,131%	30.577.800,4
20	Tiangustenco	0,0	0,000%	0,0	0,000%	4.950.384,8	0,209%	73.998.812,2
21	Tlalnepantla De Baz	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	349.664.096,0
22	Toluca	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	1.141.379.959,1
23	Tultitlán	0,0	0,000%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	45.140.328,3
24	Valle De Chalco Solidaridad	0,0	0,000%	1.139.805.541,4	45,973%	0,0	0,000%	1.139.805.541,9
25	Villa De Allende	72.579.264,4	3,095%	23.050.559,2	0,930%	0,0	0,000%	463.143.945,9
26	Villa Victoria	2.671.927,2	0,114%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	272.940.740,8
27	Zacualpan	6.169.374,3	0,263%	0,0	0,000%	0,0	0,000%	91.394.165,8
28	Zumpahuacán	37.583.820,5	1,602%	19.094.345,5	0,770%	0,0	0,000%	208.723.331,9

Fuente: Cuenta Pública Federal e INEGI, elaboración propia.

# Conclusión

La disposición constitucional de "libertad" Municipal, "... de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los Municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezca".

Claro sin olvidar que las Constituciones Locales no deben contradecir las disposiciones de la Constitución Federal. "La autonomía administrativa del Municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las constituciones de los Estados miembros de la Federación..."<sup>1</sup>.

El más importante principio dentro de un régimen democrático es el de JURIDICIDAD, según el cual "...todos los actos del poder público independientemente de su índole intrínseca y de su aspecto formal, deben subordinarse al Derecho, primordialmente al que se expresa en la Constitución como Ley Suprema y Fundamental del país"<sup>2</sup>. Los órganos jurisdiccionales federales se encargan de velar por la observancia de dicho principio e invalidan los actos de la autoridad que lo quebranta y, finalmente, dicha misión no podría cumplirse sin la interpretación de los preceptos Constitucionales.

Por todo lo anterior, el Municipio que administra libremente su hacienda tiene la libertad de cumplir con los Programas del Plan Nacional de Desarrollo y con los Programas del Plan del Estado que los involucren; y con sus propios Programas.

---

<sup>1</sup> BURGOA (2003) P. 920

<sup>2</sup> BURGOA (2003) P.398

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no sólo es un reclamo de las instituciones involucradas en el proceso recaudatorio por hacer de la recaudación algo más justo, eficiente, eficaz y sencillo; sino también es la consecuencia del devenir histórico, debido a que la constitución escrita es el fruto de años de lucha nacional e internacional que obedecen a los intereses de clase.

La Ley de Coordinación Fiscal(1978) centraliza la recaudación pero da autonomía de ejercer el gasto, lo cual disminuye el costo social por recaudación y ofrece la descentralización del ejercicio del gasto público a pesar de estas justas intenciones se reconoce que la Federación a través del Estado busca perpetuar la violación sistemática a las Leyes constitucionales que busca tener el control presupuestal del Municipio libre.

Lo anterior se determina en como los intereses de clase utilizan y disponen de los *factores reales y efectivos del poder organizado* que son el Ejército, las **Finanzas (Públicas)** y los tribunales de justicia, estos factores reales del poder son, en última instancia, los que deciden y dan la norma para la práctica constitucional<sup>3</sup>.

Los capitalistas luchan por tener un máximo de ganancia sin importar lo demás por ello producen e intercambian sin orden alguno, asignando recursos de más en una industria y recursos de menos en otra, lo cual se comprueba con la ley del Valor "La...repartición proporcional del trabajo, en un estado social donde la interconexión del trabajo social se manifiesta en la forma de *Intercambio Privado* de productos individuales del trabajo, este modo es precisamente el *VALOR DE CAMBIO* de estos productos"<sup>4</sup>.

Lo anterior sólo puede ser resuelto con la Planificación (por términos de la Constitución y legislación Mexicana, Planeación). Debido a que la producción y el

---

<sup>3</sup> LASSALLE (1867) P. 48.

<sup>4</sup> MARX. Carta a Kugelmann Londres, 11 de julio de 1868.

intercambio caótico conllevan a un desperdicio de recursos y a severas crisis económicas, el objetivo de la Planeación es racionalizar la utilización de los recursos a través de programas, medidas y lineamientos que aseguren que la producción, en su totalidad, será consumida en un espacio y tiempo determinado de la forma más eficiente y eficaz posible. En 1910 Flores Magón señaló que si llegaba al campo de la lucha armada el empeño de conquistar la libertad económica debe ser lo primordial ya que esta es la base de todas las libertades, que es la condición sin la cual no hay libertad ninguna<sup>5</sup>, para lo cual solo la planificación puede garantizar una verdadera libertad económica.

La clase dominante quisiera que el poder público se desatendiera de la organización de las clases trabajadoras, abandonándolas al capricho y al criterio de los poseedores de la cultura y de la riqueza. La Revolución no sigue ese criterio. La Revolución **planea** y **organiza** para un mejor bienestar del pueblo<sup>6</sup>.

Para SAYEG la reforma constitucional de 1982 que incorporo al Art. 16 el texto del Art. 25 y del Art. 26 significo la creación de un Sub capítulo Económico en la Constitución<sup>7</sup>, pero fue más que eso, ya que se incorporo a la Constitución Escrita las Practicas que se buscaba Institucionalizar con el Presidente General Lázaro Cárdenas (Plan Nacional de Desarrollo) y que refrendaban las promesas de la Segunda Guerra mundial.

En cuestiones de TEORÍA DE ESTADO, la continua corrupción ha sido y es tan grave que muchos servidores públicos y actores de la vida política se atreven a afirmar que "la ley es legal aunque sea anticonstitucional". Lo anterior explica la característica fundamental de la corrupción en México debido a que la

---

<sup>5</sup> FLORES Magón, Ricardo. Antología. p. 26, "La Revolución" Artículo publicado en Regeneración el 19 de noviembre de 1910.

<sup>6</sup> BLANCO (1972) P. 293.

<sup>7</sup> SAYEG (1988) P. 84.

corrupción no solamente se presenta en<sup>8</sup> las instituciones, sino también es de<sup>9</sup> las instituciones, es decir que existe en México una violación Sistemática de las disposiciones legales Fundamentales. Por ejemplo basta con revisar la disparidad entre el orden constitucional y las leyes secundarias y reglamentos que terminan por implementarse: el Artículo 115 Constitucional en su fracción IV apartado *b* en antagonismo con la Ley de Coordinación Fiscal y lo publicado y no publicado en los Periódicos Oficiales de los Estados de la República.

La corrupción e ineficiencia de un sistema no se cambia con un simple decreto presidencial, legislación representativa (Cámara de Diputados) ni con la decisión colectiva (voto libre de todos los ciudadanos) sino que más bien se llega a través del cumplimiento de disposiciones legales que persigan un fin en común. Lo anterior es con la finalidad de plantear el actual problema en materia de Finanzas Publicas de México: ¿Por qué reformar lo que nunca se ha cumplido?. La esencia del problema radica en la violación sistemática de las leyes y fundamentalmente a la Constitución.

La única solución conforme al Estado de Derecho consiste en que por lo menos un Presidente Municipal del Estado de México presente ante la Suprema Corte de Justicia una Controversia Constitucional para que el Ejecutivo Estatal y Federal así como el Legislativo local demuestren los mecanismos legales con los que repartieron y distribuyeron las Participaciones Municipales. En el caso de que el Municipio sea beneficiado, acorde al derecho, con el fallo de la Suprema Corte de Justicia con respecto a la Controversia Constitucional el Estado (poder ejecutivo y legislativo local) deberá saldar los adeudos en caso de ser necesario y **reestablecer** (más bien **establecer** ya que nunca se ha cumplido) el orden Constitucional en todo el Estado.

---

<sup>8</sup> Funcionarios y servidores públicos con una ética quebrantable o criterios discrecionales para impartir justicia o atender a los ciudadanos.

<sup>9</sup> Contradicciones y preferencias en la normatividad –en el mejor de los casos- de organismos públicos, federales o descentralizados.

El Estado de Derecho es la forma más oportuna de procurar un sistema legítimo, eficiente, eficaz y sobre todo justo en la distribución de ingresos que coadyuve al aparato gubernamental para asegurar un continuo Desarrollo Económico. **La revolución puede ser el resultado de agotar las bondades del sistema actual.** Y para que el Estado de Derecho sea efectivo debe haber una supremacía Constitucional, la cual necesita que el poder constituyente sea distinto de los poderes constituidos y la Constitución debe ser rígida y escrita<sup>10</sup>.

El haber realizado estudios en una Institución del Sector Público hace que las personas concientes de que los ingresos de dicha Institución provienen del erario que a su vez está conformado en su mayoría por la contribución del pequeño propietario y del ejido que por la contribución del terrateniente; es más que proporcional lo que aportan a las arcas del Gobierno los profesionales y las pequeñas sociedades mercantiles que los grandes negocios o transnacionales, por no mencionar más ejemplos, es mayor el ingreso al Estado por parte de la sociedad menos privilegiada. Lo anterior lleva a asumir un compromiso más que social, es decir, de clase.

Para defender los intereses de la clase más mísera y luchar por su libertad se debe tener conciencia de las leyes naturales, sociales y jurídicas; y de la posibilidad que lleva aparejada el proyectarlas racionalmente sobre determinados fines que son: la justicia social y satisfacción de necesidades sociales que forzosamente son un producto de la evolución histórica<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> TENA (1978) P. 10

<sup>11</sup> ENGELS (1894) p. 113-114 y 311

# BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, Rogelio. Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México, en Hernández, Alicia. ¿Hacia un nuevo federalismo?, Edit. FCE, México 1996.

ARTEAGA, Elisur. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen 2. Derecho Constitucional. México, 1997 Edit. Harla.

ASTULLIDO Moya, Marcela. El Federalismo y la Coordinación impositiva en México. Edit. UNAM-IIE, México 1999.

BLANCO. Roberto. Tata Lázaro: Vida, obra y muerte de Cárdenas, Múgica y Carrillo Puerto. Edit. Diana, México, 1972.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, 13ª. Edición, México 2003.

CARPIZO; Fix-Zamudio; . La interpretación Constitucional. Edit. UNAM, México, 1975.

CÓRDOVA, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Edit. Era, México, 1981.

CORTINA, Alfonso. Curso de política de finanzas Públicas de México. Edit. PORRÚA, México, 1977.

ENGELS, Federico. Anti-Dühring (1894). Trad. Wenceslao Roces , Edit. CENIT, España, 1932.

FAURÉ, Christine. Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789(1992). Trad. Diana Sánchez y José Luis Núñez Herrejón. Edit. FCE, México, 1995.

FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Edit. Porrúa, México 2000.

FERGUSON, C. E.; Gould, J. P. Microeconomic theory (1975). Trad. Eduardo L. Suárez, Edit. FCE, México, 1978.

FLORES Magón, Ricardo. Antología. Selección e introducción de Gonzalo Aguirre Beltrán. México, 1993. Edit. UNAM

FLORES Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Edit. Porrúa, Vigésimo primera edición, México, 1979.

GIL Valdivia, Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Edit. UNAM, México, 1991.

Gobierno del Estado de México-Secretaría de Finanzas y Planeación. Prontuario de Legislación Fiscal. Edit. Gobierno del Estado de México, México, 1991.

Hacienda Municipal. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Edit. Indetec, Revista trimestral, n. 82 Junio de 2002.

HAVEMAN, Robert; Margolis, Julius. Un análisis del gasto y políticas gubernamentales. Título original: *public expenditure and policy anilysis* (1983), Traductor: Eduardo L. Suárez, Edit. FCE, México, 1992

INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. Edit. INEGI, México, 1991.

LASSALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución?. Argentina, Edit. COLCIENCIAS , 1957.

MARX, Carlos. Cartas a Kugelmann, Editorial Ciencias Sociales, Cuba, 1975.

MARX, Carlos. Critica de la economía política (1867). Trad. Wenceslao Roces , Edit. FCE, México, 1999.

Organización Internacional del Trabajo. Treinta años de combate por la justicia social (1919-1949). Edit. Impresiones Populares, Ginebra, Suiza, 1950.

Retchkiman, Benjamín. Aspectos estructurales de la economía pública. Edit. UNAM, México, 1975.

Rojas Figueroa, Aniceto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. Edit. UNAM, México, 1962.

SAT. Principales preguntas y respuestas sobre la reforma Fiscal. Edit. SHCP, México, 1998.

SAYEG, Jorge. Las reformas y adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Edit. Porrúa, México, 1988.

SAYEG, Jorge. El constitucionalismo social mexicano. 2ª ed., Edith. UNAM/AVM/INEHRM, México, 1987.

SHCP. Reforma Fiscal. Edit. Subsecretaría de ingresos, México, 1987.

SALVATORE, Dominick. Teoría y problemas de microeconomía (1974)  
Trad. Jorge Cardenas Nannetti, Edit. McGraw-Hill, México, 1976.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo , socialismo y democracia (1950)  
Trad. José Díaz García, Edit. Aguilar, España, 1971.

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.(1776) Trad. Gabriel Franco, Edit. FCE, México, 1958

TENA Ramírez, Felipe. La reforma Constitucional de 1983 al Artículo 115 de la Constitución, considerada desde el punto de vista de la autonomía del Municipios libre, en: Brigitte Boehm, "El Municipio en México". Edit. El Colegio de Michoacán, México, 1987.

TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed., Edith. Porrúa, México, 1978.

THOMSON, David. Historia Mundial de 1914 a 1968. Traducción:  
Edmundo O´Gorman, Edit. FCE, México, 1991.

## Leyes y documentos oficiales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código Fiscal del Estado de México.  
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.  
Código Financiero del Estado de México y Municipios.  
Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .  
Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.  
Ley de Hacienda del Estado de México.  
Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.  
Ley de Planeación del Estado.  
Plan Estatal de desarrollo del Estado de México.  
Cuentas de la Hacienda Pública de 1980 a 2000.  
Diario Oficial de la Federación.  
Periódico Oficial del Estado de México

## Páginas electrónicas:

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

<http://www.inegi.gob.mx/>

Sistema Municipal de base de datos.

[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

<http://www.indetec.gob.mx/>

Servicio de Administración Tributaria.

[www.sat.gob.mx/](http://www.sat.gob.mx/)

Consejo Nacional de la Población.

[www.conapo.gob.mx/](http://www.conapo.gob.mx/)

Congreso de la Unión.

[www.cddhcu.gob.mx/](http://www.cddhcu.gob.mx/)

Biblioteca virtual Miguel De Cervantes.

<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/pais.formato?pais=Mexico&indice=constituciones>

Centro de servicios Municipales Gral. Heriberto Jara (CESEM).

<http://www.cesemheribertojara.org.mx/ley/lom15a.htm>