



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**“LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
MUNICIPALES EN EL SISTEMA NACIONAL DE
COORDINACIÓN FISCAL”**

T E S I S

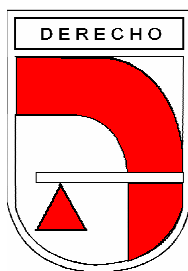
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

ADRIANA ECHEVERRÍA SERRANO

DIRIGIDA POR:

LIC. RODRIGO JUÁREZ ORTIZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por haberme permitido la oportunidad de conocer la maravillosa experiencia que es VIVIR, y sobre todo, que desde el primer día que llegué a este mundo y hasta el día de hoy, en mi transcurrir por la vida he coincidido con personas extraordinarias de las que he aprendido parte de lo que soy, porque han sido una pequeña parte de mi médula espinal en cada etapa de mi vida.

A ti Cipriano, Elvia, Rosendo, Liz, Lucy,
Lucía, Ada, Inés, José, Pepe
Jorge, Laura y Rodrigo,
gracias por su amor, apoyo,
comprensión, solidaridad, complicidad.....
Sus nombres para mi significan más que letras,
son parte fundamental de mi existencia
y de mi alma para siempre,
mi admiración y eterno amor para ustedes.

A ustedes profesores, gracias por sus enseñanzas que despertaron en mi la inquietud de seguir aprendiendo y de seguir transitando por el camino del conocimiento, gracias a la Facultad de Derecho por su apoyo constante, gracias Universidad Americana de Acapulco.

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS MUNICIPALES EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

ÍNDICE.

	Página
Introducción.....	5
1. El federalismo mexicano y la coordinación fiscal.	
1.1 El federalismo en México: rasgos y fundamentos constitucionales.....	8
1.2 Competencias fiscales entre los tres órdenes de gobierno...11	
1.3 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	17
1.4 Ley de Coordinación Fiscal federal.....	22
2. El municipio mexicano en el contexto del federalismo fiscal.	
2.1 El municipio como pilar del federalismo.....	36
2.2 La hacienda pública municipal.....	37
2.3 Papel del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	44
2.4 Normatividad local que regula la coordinación fiscal entre el estado y los municipios.....	49

3. Una experiencia práctica municipal: coordinación fiscal entre el municipio de Acapulco y el estado de Guerrero.

3.1	Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.....	60
3.1.1	Distribución de las participaciones federales.....	61
3.1.2	Órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal..	65
3.2	Convenios entre la federación y el estado de Guerrero derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	67
3.2.1.	Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Anexos.....	68
3.2.2.	Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.....	69
3.2.3.	Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos.....	79
3.3	El caso Acapulco.....	81
3.3.1	Irregularidades en la aplicación de la Ley Núm. 251.....	82
3.3.2	Mecanismos legales aplicados por el municipio de Acapulco de Juárez.....	85

4. Sistema de análisis de participaciones a municipios.

4.1	Bases y algoritmos de distribución.....	91
4.2	Modalidades de entrega.....	93
4.3	Transparencia informativa.....	94

5. Conclusiones y Propuestas.....	98
Bibliografía.....	108
Anexos	

INTRODUCCIÓN

El tema de la coordinación fiscal en México ha sido controvertido desde sus inicios, y a lo largo de veinticinco años ha experimentado una evolución propia que sobrepasó sus objetivos iniciales.

En el Sistema de Coordinación Fiscal intervienen la federación, los estados y los municipios. Sin embargo, en los mismos veinticinco años en que el sistema ha evolucionado, también el municipio ha evolucionado en el esquema federal, convirtiéndose en un orden de gobierno. El hecho de que el municipio haya sido un ente de carácter administrativo cuando la coordinación fiscal inició en México, ha originado ciertos desequilibrios.

Los municipios del país están inmersos en un esquema fiscal federal coordinado en materia de ingresos, que mediante disposiciones legales, fórmulas de distribución y mecanismos de entrega, la federación les hace llegar los recursos que les corresponden, por conducto de sus respectivos estados.

Sin embargo, cuando el tema de la coordinación fiscal empieza a ser un tema no ajeno, se descubre que el municipio no recibe en tiempo sus participaciones federales, los montos que se les entrega no son los mínimos establecidos por ley federal, la legislación estatal en la materia es discrecional, los organismos federales establecidos para la temática en cuestión no permiten la participación municipal, los organismos estatales encargados de abordar el tema no funcionan, entre otras

irregularidades que se hacen presentes, y todas estas anomalías se tornan un denominador común en el tema de la coordinación fiscal de varios municipios del país.

Tal es el impacto de esta problemática, que durante el año de 2004 se llevó al cabo la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, en la que el tema primordial ha sido la transformación de los esquemas de relaciones intergubernamentales vigentes entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en una transición de coordinación fiscal a coordinación hacendaria.

Cuando se observan todas las inconveniencias presentadas en perjuicio del municipio, nace la inquietud por abundar en la materia y aportar mecanismos que permitan al municipio defender sus intereses, desde pugnar por la aplicación de la ley, hasta acceder a ser escuchados por los otros órdenes de gobierno que forman parte del estado mexicano.

El desarrollo de la presente tesis transita por el tema de la coordinación fiscal, desde la perspectiva municipal, con el objetivo de que desde una experiencia municipal específica, otros municipios puedan acceder a una coordinación fiscal efectiva.

Para abordar el tema de la coordinación fiscal es necesario tener como marco teórico lo que implica el federalismo en México, sobre todo en el ámbito fiscal, así como el origen, los antecedentes y la regulación del Sistema de Coordinación Fiscal, explicados en el primer capítulo.

En virtud de la óptica municipalista del presente estudio, en el segundo capítulo, conoceremos cómo se desempeña el municipio dentro del contexto federal y cómo interviene éste en el Sistema de Coordinación Fiscal.

La experiencia municipal que se describe para analizar en la práctica las repercusiones de la coordinación fiscal se expone en el tercer capítulo, con el caso del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, quien ha sido objeto de irregularidades por parte del estado.

Una vez expuesto el caso del municipio de Acapulco de Juárez y analizada la legislación aplicable en la materia, en el cuarto capítulo se propone un sistema que permita a los municipios determinar su situación en la coordinación fiscal entre éstos y sus respectivos estados.

El Sistema de Coordinación Fiscal debe ser un esquema en el que las tres partes que lo conforman, estén equilibradas en derechos y obligaciones, y que represente para el municipio un fortalecimiento en su hacienda pública, y no un retraso en el cumplimiento de sus funciones de gobierno.

1. EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA COORDINACIÓN FISCAL.

1.1 El federalismo en México: rasgos y fundamentos constitucionales.

En primer lugar, es necesario precisar lo que se entiende por federalismo. De acuerdo con el significado etimológico de la palabra, federalismo viene del concepto de federación, éste a su vez del vocablo latino *foedus* o *federare*, que nos expresa ligar, unir o alianza.

En México, han sido varios los tratadistas de Derecho Constitucional que han estudiado el surgimiento y evolución del federalismo, por lo que se citarán algunas opiniones.

Para Jorge Carpizo las características de un estado federal son: 1) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; 2) las entidades federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interior; 3) los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; 4) las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; 5) las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.¹

¹ CARPIZO Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 239-240

Para César Garza García un estado federal requiere de ciertos elementos básicos para su existencia: 1) El pacto federal como instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los órganos de gobierno; 2) la autonomía estatal que significa la capacidad de autodeterminarse de los estados de la federación; 3) la participación estatal en la formación de la voluntad nacional.²

Para Ignacio Burgoa las características del estado federal son: 1) autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para designar a los titulares de los órdenes de gobierno; 2) autonomía constitucional, referente a que los estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una Constitución local; 3) autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal; 4) participación de los estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo federal, así como en el proceso de modificación a la Constitución General de la República.³

En las memorias del Tribunal Fiscal de la Federación se define al federalismo “como una forma de estado en la que coexisten jurídicamente, a través de relaciones complejas de derecho interno, entidades federativas entre sí y con un órgano denominado federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en una voluntad común”⁴, es decir, la forma de estado para organizar el poder público a

² GARZA García César C., *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México, 1990, p. 60.

³ BURGOA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1976, p. 395.

⁴ Tribunal Fiscal de la Federación, *Cincuenta años*, Tomo V, México, 1988,. p. 433.

través de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales (entidades federativas y municipios) por las que se conforma el país mexicano, pero otorgando autonomía dentro de las mismas.

En México, el federalismo ha estado ligado a debates y luchas en la historia del país, debido a que su evolución presenta aspectos históricos, políticos y jurídicos de gran influencia para su formación.

Los orígenes del federalismo mexicano se remontan a la etapa histórica de nuestro país comprendida entre el año 1812 y la Constitución de 1824, en que expresamente se proclamó. La Constitución sería el custodio del progreso e incluía los principios fundamentales para el desarrollo de una sociedad madura y estable en la que el respeto a la ley y la promoción del bien común fuesen deber y responsabilidad de todo ciudadano mexicano.⁵

La razón jurídica del sistema federal mexicano se plasma en nuestra Carta Magna en su artículo 40 que establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

⁵ COSTELOE Michael, *La Primera República Federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.11.

El citado artículo constitucional determina la composición del estado federal mexicano y establece la división de la soberanía tanto entre la federación como entre las entidades federativas, las que se convierten en instancia decisoria y suprema dentro de su propia competencia.

En conclusión, se entiende por federalismo un sistema del estado en donde los tres órdenes de gobierno coexisten jurídicamente, con autonomía y delimitación de facultades propias.

1.2 Competencias fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

El sistema federal trae aparejada la descentralización de competencias en las funciones de gobierno, por lo tanto, implica la creación de órganos federales o centrales, estatales o locales y municipales.

La distribución de competencias y potestades fiscales entre la federación, los estados y los municipios, en el funcionamiento del sistema federal, no está expresamente señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que hay que deducirlas

de las prohibiciones establecidas a las entidades federativas (“Principio de Reserva”).⁶

De esta manera, en el artículo constitucional 73 en su fracción VIII, se faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, otorgándole atribuciones amplias en este rubro. En este mismo artículo, en la fracción XXIX-A faculta al Congreso a establecer contribuciones sobre materias específicas, tales como el comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de créditos y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y, producción y consumo de cerveza. Por lo tanto, lo dispuesto en esta última fracción está restringido a las entidades federativas, de conformidad con el artículo 124 constitucional.

También en el artículo 131 constitucional se determina una facultad privativa de la federación, que es la de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

En el artículo 117 constitucional se disponen limitaciones y prohibiciones expresas a los estados, tales como gravar el tránsito de personas, gravar la producción de tabaco en ramo, gravar la entrada o

⁶ Artículo 124 constitucional: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

salida a su territorio de mercancía nacional o extranjera, entre otras. Asimismo, en el artículo constitucional 118 fracción I, se les prohíbe a los estados establecer derechos de tonelaje o de puerto e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones. La interpretación, a contrario sensu, del artículo implica atribuciones propias y reservadas para la federación.

El artículo 115 constitucional dispone atribuciones expresamente señaladas a los municipios. Y es en este artículo constitucional en donde también se establece una limitante a las entidades federativas con respecto a gravar la propiedad inmobiliaria, sin embargo no se establece expresamente la limitante para la federación.

De los preceptos constituciones mencionados se deriva que en materia fiscal el gobierno federal tiene facultades ilimitadas, concurrentes y exclusivas; mientras que las entidades federativas tienen facultades concurrentes y limitaciones positivas; y, los municipios tienen facultades concurrentes y limitaciones.

La concurrencia fiscal que se presenta en nuestra Carta Magna abre la posibilidad de que cualquiera de los tres órdenes de gobierno puedan imponer contribuciones sobre un mismo aspecto e indudablemente que la concurrencia tributaria entre la federación, entidades federativas y municipios sobre las mismas fuentes, actos u objetos gravables conduce al problema de la doble tributación en perjuicio de la economía de los contribuyentes. La Suprema Corte de

Justicia de la Nación ha resuelto en materia de la concurrencia impositiva lo siguiente:

DOBLE TRIBUTACIÓN, NATURALEZA DE LA. *La doble tributación sobre la misma fuente exige el mismo sujeto pasivo y el mismo objeto en la relación fiscal y, en el caso del artículo 15 fracción IX de la Ley del Impuesto sobre la Renta que establece el impuesto sobre dividendos, no puede ser el mismo sujeto pasivo el socio que la sociedad, ya que aún cuando aquel integra ésta, ambos tienen personalidad jurídica distinta, y, la sociedad, aún siendo una ficción puede ser gravada por la utilidad que percibe como tal, y el socio, por los dividendos que obtiene; pues no debe olvidarse que no toda la utilidad de la sociedad se traduce en dividendos para los socios, ya que estos pueden disponer que determinada parte se reinvierta en la sociedad y sólo se les distribuya otra, no tratándose, por tanto, de una doble tributación sobre la misma fuente.⁷*

DOBLE TRIBUTACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD DE LA. *Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; para lograrlo infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y modus vivendi, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación. Sin embargo, en ocasiones, la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como lo son:*

⁷ Junio 14 de 1977. JURISPRUDENCIA. Séptima Época. Informe. Pág. 291.

graduar la imposición o hacerla más fuerte a través de los gravámenes que se complementen, en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extra fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos y aun tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otros que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no puede decirse que por el solo hecho de que un determinado impuesto dé lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional. Podrá convenir una sana política tributaria o principio de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba. Lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para gastos públicos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la desproporcionalidad y equidad que deben satisfacer.»⁸

DOBLE TRIBUTACIÓN. PRUEBA DE DESPROPORCIONALIDAD. *La doble tributación se justifica si la*

⁸ Enero 03 de 1978. JURISPRUDENCIA. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Pág. 50.

obligación de aportar la contribución establecida en la ley reclamada no destruye la fuente que le da origen. Teniendo la fuente del impuesto siempre un contenido económico, pues se basa, entre otros supuestos, en el rendimiento del capital, del trabajo, de la combinación de ambos o del conjunto de bienes que integran el patrimonio del contribuyente, es necesario que los particulares promoventes de los juicios de amparo en los que se reclaman leyes que permiten la multigravación, demuestran con pruebas idóneas que la doble tributación es desproporcional en relación con la fuente impositiva a la cual se aplica y que podría poner en peligro la existencia de la misma, produciéndose, por ende, una violación al artículo 31 fracción IV constitucional; por el contrario, la falta de acreditamiento de esos extremos provoca la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la figura en análisis.

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. *La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuesto, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son los siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73 fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c)*

restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V VI y VII y 118).⁹

La doble tributación es inconstitucional porque viola los principios de proporcionalidad, al obligar a tributar más allá de la capacidad contributiva; y de equidad, al quedar en desventaja frente a los que soportan un tributo por sus ingresos, utilidades o ganancias, no respetándose la generalidad o igualdad en las obligaciones tributarias.

Las situaciones de concurrencia presentadas son las que han originado a que los gobiernos federal y estatales celebren convenios de coordinación. Asimismo, bajo el principio de evitar la doble tributación se originó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo fue delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno.

1.3 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En sus inicios tributarios la federación marchó por una correcta distribución de competencias, y fueron los cambios introducidos en 1829 los que empezaron a complicar el sistema hasta llevarlo al centralismo.

⁹ Agosto 27 de 1954. JURISPRUDENCIA. Quinta Época. Apéndice al tomo CXVIII. Pág. 1026.

En las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases de Organización Política de 1843, el aspecto fiscal no tuvo mayor trascendencia.

En la Constitución de 1857 el sistema fiscal y financiero era caótico, existía una gran concurrencia impositiva. Fue hasta la Constitución de 1917 que la idea central del federalismo quedó plasmada en los artículos 40 y 41 de la Carta Magna.

A partir de los años veinte del siglo pasado, los estudiosos del Derecho Fiscal mexicano, tuvieron como preocupación fundamental el delimitar campos exclusivos de tributación para la federación y para las entidades federativas, ante la problemática latente que se derivaría del texto constitucional que no hace una separación clara, explícita y justa de fuentes impositivas. La solución consistía en reformar la Carta Magna con el objeto de establecer la correspondiente distribución de las materias gravables para cada una de las entidades políticas.

Emilio Margáin Manautou sostiene que las raíces del actual Sistema de Coordinación Fiscal se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en este país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto y de que, para este efecto, el único ente que debe crear impuestos es la federación y ésta otorgar participaciones a los estados y municipios.

Los principales antecedentes de la coordinación fiscal son los siguientes:

- a) Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925 y de 1933. Estas dos convenciones se ocuparon de destacar los problemas de la concurrencia fiscal en México, derivados del texto de la Constitución de 1917, y empezaron a gestarse las posibles medidas para solucionarlos.

- b) La reforma constitucional al artículo 73¹⁰, mediante la que se le adicionó la fracción XXIX. Con esta reforma se ampliaron las facultades tributarias exclusivas del gobierno federal y se determinó el fundamento constitucional de la coordinación fiscal, en el párrafo final de la fracción XXIX. Este último párrafo disponía que las entidades federativas participarían en el rendimiento de contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria determinaría.

- c) La tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, de la que surgió la primera Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles¹¹ y la que tuvo subsecuentes reformas.

En 1970 se inicia la política de la federación para obligar a todos los estados a coordinarse y es hasta el año de 1979, una vez publicada la Ley de Coordinación Fiscal¹², en el que se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal bajo el principio de evitar la

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942.

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, y entró en vigor el 1° de enero de 1980, con excepción de su capítulo IV que entró en vigor el 1° de enero de 1979.

doble tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen jurídico relativo a las participaciones de tributos y otros ingresos federales a favor de las entidades federativas y municipios, incluyendo reglas sobre la colaboración administrativa, las conducentes a los organismos en materia de coordinación fiscal, y sobre los montos porcentuales que deben otorgarse a dichas entidades políticas, para que con ello se fortalezcan sus respectivas haciendas públicas y se restrinja parcialmente el problema de la doble tributación.

La regulación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra en la citada Ley de Coordinación Fiscal y, como parte integral de ésta, en los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales del país; y el fundamento constitucional se dispone en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 y en el último párrafo de la fracción XXIX-A del artículo 73, en los que se contempla el derecho que tienen los municipios de percibir participaciones federales de conformidad con las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los Estados.

En el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal se establece el objeto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual tiene principalmente cuatro acciones básicas: armonización tributaria;

integración y distribución de participaciones; colaboración administrativa en materia fiscal; y, creación y operación de organismos.

La armonización tributaria consiste en la distribución de los ingresos federales, estatales y municipales entre éstos mismos, es decir, una participación proporcional en los rendimientos fiscales. Asimismo, también se delimitan competencias en las facultades legislativas tributarias.

La integración y distribución de participaciones se lleva al cabo mediante la distribución física de los montos de las participaciones a las entidades federativas y a sus municipios, provenientes de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y de las demás participaciones adicionales que se entregan directamente.

La colaboración administrativa en materia fiscal referente a la celebración de Acuerdos entre la federación y los estados, para que éstos se hagan cargo, en forma directa o a través de los municipios, de algunas funciones federales, como pueden ser la recaudación o cobranza de algunos ingresos federales.

La creación y operación de organismos con los que se da vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la Reunión Federal de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal.

1.4 Ley de Coordinación Fiscal federal.

La Ley de Coordinación Fiscal regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios, y está vigente desde el año de 1980, como ya se citó con anterioridad. Desde su aprobación hasta la fecha han existido cambios fundamentales para incrementar los montos y conceptos de participación de ingresos federales a estados y municipios, así como el cambio de las fórmulas para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio.

Los objetivos básicos de la Ley de Coordinación Fiscal son los siguientes:

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir dichas participaciones entre ellas
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En conclusión, la ley busca realizar una distribución equitativa a las entidades federativas de los recursos que se les asignan en el presupuesto de egresos de la federación, atendiendo los rubros y

fórmulas de distribución que se establecen en el presupuesto y en la propia ley.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente se divide en cinco capítulos que se describen brevemente a continuación.

El primer capítulo se refiere a las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales, estableciendo:

- El Fondo General de Participaciones (FGP) que se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio fiscal. La recaudación federal participable la obtiene la federación por los impuestos. La cantidad que a cada entidad federativa corresponde el FGP, se obtiene mediante el coeficiente de participación de la entidad del año anterior y los impuestos que se asignaron a cada entidad (tenencia y uso de vehículos), tanto del año anterior, como de dos años anteriores. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre bienes y servicios.¹³

¹³ Artículos 2, 2A, 3 y 3A de la Ley de Coordinación Fiscal.

- El Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad; otro 45.17% por aplicación de un coeficiente de participación determinado que se detalla en la propia ley; y el 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad.
- Los municipios participarán del rendimiento de las siguientes contribuciones: el 0.136% de la recaudación federal participable, es para los municipios colindantes con la frontera o litorales que realicen materialmente la entrada o salida de bienes que se importen o exporten; el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, se reparte a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos; y el 1% de la recaudación federal participable se destina al Fondo de Fomento Municipal.¹⁴
- El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre las entidades mediante la aplicación de un coeficiente de participación que se determinará para cada una, de acuerdo a la recaudación local del impuesto predial y de los ingresos por el cobro de derechos de agua.¹⁵

¹⁴ Artículos 2 y 2A de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁵ Artículo 2A de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Existe una reserva de contingencia que consiste en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio fiscal. El 90% de dicha reserva se distribuye mensualmente y el 10 % restante se entrega al cierre del ejercicio fiscal, y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal, no alcancen para el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable. La distribución de la reserva de contingencia inicia con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continúa con la entidad que tenga el mayor, y así hasta agotarse.¹⁶
- El cálculo de participaciones se hace para todas las entidades federativas, en virtud de que todas las entidades que conforman la federación están adheridas al SNFC. Además las participaciones que reciban los municipios del FGP nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan a los estados.¹⁷
- Las entidades federativas, podrán celebrar convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad recibirá el 100% de la recaudación, de la cual

¹⁶ Artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁷ Artículos 5 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

- La federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados y municipios en donde existan puentes 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 los municipios donde se ubiquen.

El capítulo dos detalla el Convenio de Adhesión y sus características, como:

- Las entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo harán mediante un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobado por su legislatura. Las entidades adheridas pueden recibir de acuerdo a la aprobación de la SHCP la posibilidad de participar de impuestos especiales, celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprendan las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de la recaudación de ingresos federales. Las entidades que no deseen adherirse participan de impuestos especiales.

- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales. Además, las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y no dejarán de tener obligaciones y derecho en este aspecto.

En el capítulo tres se establece la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, para que:

- El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales para registrar a los contribuyentes, recaudar, fiscalizar, administrar y ejercer la autoridad fiscal en las entidades o municipios, especificando los ingresos, facultades y limitaciones de las mismas. La federación puede dar por terminado cualquier convenio.

El capítulo cuatro se refiere a los organismo encargados de la coordinación, desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participan a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de

Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad federativa. Sus facultades son aprobar los reglamentos de funcionamiento de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Junta de Coordinación Fiscal y del propio organismo; establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias para el sostenimiento de los órganos; fungir como asamblea general del INDETEC; y, proponer al ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, y a los gobiernos de los estados por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que se estimen convenientes para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y titulares de los órganos hacendarios de ocho entidades. Sus facultades son preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos a tratar; preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias para el sostenimiento de los órganos de coordinación; fungir como Consejo Directivo

del INDETEC y formular informes de las actividades del Instituto; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley para su distribución a entidades y municipios, así como su liquidación; formular los dictámenes técnicos respecto al incumplimiento por parte de las entidades de los acuerdos y disposiciones legales de coordinación fiscal.

- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con las funciones de realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; efectuar estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en las entidades; sugerir medidas tendientes a coordinar la acción impositiva federal y estatal con el objetivo de lograr una distribución más equitativa de los ingresos entre la federación y las entidades; desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; y, desarrollar los programas que se aprueben en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la SHCP y los titulares de los

órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Finalmente, el capítulo cinco se refiere a la distribución de los recursos económicos que destina a cada estado la federación de acuerdo al Ramo 33 que se menciona en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal. Las fórmulas de distribución del mismo y la manera cómo se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los siete sub-ramos del ramo 33 entre los tres órdenes de gobierno, se realiza de la siguiente manera:

- I. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.- Su monto se asigna de acuerdo al Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, incluyendo erogaciones por impuestos federales, aportaciones de seguridad social; y con información financiera y operativa que proporcione la Secretaría de Educación Pública.

- II. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.- Su monto se determina de acuerdo al inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal que se suscribieron en los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud. Los recursos se distribuyen de acuerdo a una fórmula que toma en cuenta: la población de la entidad, el presupuesto mínimo per cápita aceptado, estándares de mortalidad y marginación -con información de la Secretaría de Salud- y el

gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas.

III. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.- Se entrega mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados, por conducto de la federación, y a los municipios, por conducto de los estados. Dichos recursos deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social y pobreza extrema. Este fondo tiene dos rubros:

- Fondo de Infraestructura Social Estatal: Se debe destinar a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
- Fondo de Infraestructura Social Municipal: Se debe destinar para la realización de obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Los

municipios pueden disponer de hasta un 2% del total de recursos de este fondo.

Los estados y municipios pueden destinar hasta un 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos. Los recursos de este fondo se distribuyen a los estados, considerando los criterios de pobreza extrema, conforme a una fórmula que toma en cuenta la brecha respecto a la norma de pobreza extrema; las necesidades básicas de la familia (ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje, y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar); la masa carencial del estado, del hogar y el número de hogares pobre extremos del estado.

Por su parte, los recursos se destinan a los municipios también con una fórmula que enfatiza el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema; y considera las variables de población ocupada del municipio que recibe menos de dos salarios mínimos; población municipal de 15 años o más, que no sepa leer y escribir; población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje y población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

- IV. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.- Se determina anualmente y los recursos de este fondo se deben destinar exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Los criterios que se utilizan para la distribución de este fondo son el número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa, cada municipio y cada demarcación territorial.
- V. El Fondo de Aportaciones Múltiples.- Se determina anualmente y dicha aportación se debe destinar exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparos, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Este fondo se distribuye entre las entidades federativas y se divide en Asistencia Social e Infraestructura Educativa.
- VI. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.- Se determina anualmente con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes

elementos: los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal; y los gastos de operación distintos de los servicios personales correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas. El fondo se distribuye conforme a una fórmula que considera las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

- VII. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.- Se constituye con cargo a recursos federales, se entrega mensualmente y con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación. Estos recursos se deben destinar exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a contemplar las dotaciones de los agentes encargados de administrar la seguridad pública; al equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración de justicia; y al seguimiento y evaluación de los programas señalados. Se

distribuye entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El control y supervisión del manejo de los recursos referentes al Capítulo V, están a cargo de la Secretaría de la Función Pública –antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo-, la Auditoría Superior de la Federación, y las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

2. EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO FISCAL.

2.1 El municipio como pilar del federalismo.

El Municipio Libre es la unidad de división territorial y de organización política y administrativa que se encuentra regulada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La vida jurídica del municipio data desde el año de 1917, plasmado constitucionalmente, desde esa fecha hasta la actualidad ha sufrido diversas modificaciones, las que han convertido al municipio en una figura fortalecida, hoy reconocida como un orden de gobierno.

Actualmente existen 2,430 municipios¹ en el país, que juntos conforman y estructuran a la nación mexicana. Asimismo, se ha configurado una lucha municipalista que pugna por el reconocimiento de mayores facultades y autonomía política.

Uno de los aspectos que hacen del municipio un orden de gobierno primordial es la cercanía que tiene con la población; la demanda ciudadana en la prestación de los servicios públicos, lo ha colocado en un espacio de conflicto social.

¹ Dato publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en su página web <http://www.inafed.gob.mx>

Si se parte del diseño constitucional de que el municipio es la célula política básica de la república y de su cercanía con la población, se puede concluir que el municipio tiene las potencialidades para ser la esfera de gobierno más democrática en el aspecto político, más eficiente en el aspecto administrativo, y más benéfico en el aspecto social.

En el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 instaurado por el gobierno federal mexicano se posiciona al municipio como eje rector en la vida política del país: “Los Estados Unidos Mexicanos estarán constituidos por municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y Federación”².

2.2 La hacienda pública municipal.

Es al derecho financiero al que corresponde el estudio de la normatividad y aspectos jurídicos de la hacienda pública. La hacienda pública, en términos generales, se refiere al gasto e ingresos pertenecientes a las entidades públicas.

La hacienda municipal se entiende como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con los que cuenta el ayuntamiento, así como la distribución y la aplicación de tales recursos mediante el gasto público para cumplir los objetivos de gobierno.

² Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, SEGOB-INAFED, Capítulo 006, pág. 43.

En el artículo 115 Constitucional se regula parcialmente la hacienda pública municipal, al disponer lo siguiente:

Art. 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

.....

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases,*

montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;*

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

.....”

La hacienda pública municipal está conformada con las principales acciones de la gestión financiera municipal, que son la obtención de ingresos, el manejo y erogación de los recursos, integración y manejo del patrimonio, así como la concertación y cumplimiento de compromisos crediticios.

De lo anterior, se puede derivar que la hacienda pública tiene cuatro elementos: los ingresos, el gasto, el patrimonio y la deuda.

Los ingresos gubernamentales constituyen un conjunto de recursos financieros que se derivan de los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y otras fuentes que las leyes determinan. Tales recursos tienen el objeto de cubrir los gastos que el gobierno tiene, originados en la prestación de bienes y servicios públicos a la población. Los ingresos públicos se pueden clasificar en ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios son aquéllos que la entidad pública obtiene con fundamento en las disposiciones legales y en la obligación

que los contribuyentes tienen de contribuir³. Dentro de los ingresos tributarios, encontramos que para los municipios hay tres tipos de tributos: los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. Los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma⁴. Los derechos son las contribuciones establecidas en ley 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 público⁵. Las contribuciones especiales son los tributos que el poder público fija a quienes obtengan beneficios particulares, derivados de la realización de una actividad pública de interés general.

Los ingresos no tributarios son aquéllos que percibe la entidad pública por su propia actividad en la realización de funciones que no corresponden al derecho público. Dentro de los ingresos no tributarios, encontramos que para los municipios hay dos tipos de tributos: los productos y los aprovechamientos. Los productos son las contraprestaciones que recibe el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Los aprovechamientos son los ingresos que recibe el municipio, no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones

³ El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos públicos de la federación, estados y municipios, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

⁴ Artículo 2º fracción I del Código Fiscal de la Federación.

⁵ Artículo 2º fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

especiales, productos e ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las participaciones federales forman parte de los ingresos del municipio, sin embargo, se han dejado fuera de la clasificación de tributarios y no tributarios, en virtud de que estos ingresos aunque provienen de una potestad que constitucionalmente les fue otorgada, la tienen suspendida en virtud de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos. Las participaciones federales son las cantidades que los municipios tienen derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación suscritos. Los municipios también reciben las participaciones estatales convenidas con la entidad federativa respectiva.

A nivel municipal, los ingresos se establecen en las Leyes de Hacienda municipales, y para cada ejercicio fiscal en las Leyes de Ingresos municipales que expiden los Congresos de los estados. Los ingresos a recibir están destinados a cubrir los gastos autorizados en los Presupuestos de Egresos respectivos.

El gasto público es el conjunto de erogaciones gubernamentales por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública y transferencias, para llevar al cabo las funciones de gobierno.

El gasto público municipal surge de los ingresos que el municipio recibe en el ejercicio fiscal, y se fundamenta en los Presupuestos de Egresos municipales formulados. El Presupuesto de Egresos es el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas por realizarse en un año fiscal.

El patrimonio municipal es el conjunto de bienes, derechos e inversiones, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos. Los bienes son los recursos materiales cambiables o no cambiables; los derechos se traducen en la facultad municipal de disponer de los bienes muebles e inmuebles que formen parte del patrimonio de personas distintas, mediante figuras como el arrendamiento y el comodato; y las inversiones, son los títulos o valores emitidos por sujetos de crédito y adquiridos por el gobierno municipal para hacerlos productivos.

La deuda pública es el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos, y tiene como propósito principal cubrir los gastos municipales que no se alcanzaron a cubrir con los ingresos ordinarios.

De esta manera se observa que las participaciones federales que recibe el municipio por parte de la federación, forman parte de la hacienda pública de un municipio, y en muchos de los municipios del país, este ingreso representa un alto porcentaje respecto de los ingresos totales que obtienen. De hecho, existen municipios que dependen totalmente de las participaciones y aportaciones federales.

2.3 Papel del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el primer capítulo ya se precisó el objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que éste se encuentra regulado en la Ley de Coordinación Fiscal. El municipio forma parte de este sistema tributario nacional.

Los municipios obtienen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

- a) Participaciones del Fondo General de Participaciones (cuando menos el 20%), del Fondo de Fomento Municipal (el 100%) y de los Impuestos Asignables (cuando menos el 20%).

- b) Los impuestos asignables que tiene derecho a percibir los municipios, siempre que las entidades federativas estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hayan celebrado el Convenio de Colaboración Administrativa son el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, el impuesto sobre automóviles nuevos y el impuesto especial sobre producción y servicios.

- c) Los incentivos que se derivan del Convenio de Colaboración Administrativa y de algunos de sus anexos⁶.

⁶ Anexos 1, 3, 4 y 11.

En la cláusula décima del Convenio de Colaboración Administrativa se señalan facultades expresas para las autoridades fiscales municipales, siendo las siguientes: notificar las multas impuestas por las autoridades federales no fiscales, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar ambos; efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente; y, autorizar el pago de las multas mencionadas, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía de interés fiscal. Como incentivo a los municipios, en el cumplimiento de estas facultades, se establece que le corresponde al municipio el 90% de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales, siempre que éste realicen la recaudación, y el 10% restante, se divide en un 8% para el estado y el 2% para la federación.⁷

El anexo relativo a la Zona Federal Marítimo Terrestre (Anexo 1) implica que el municipio deberá asumir las funciones operativas de administración, en relación con los ingresos federales por concepto del derecho de concesión de inmuebles federales, que debe pagarse por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, que están obligadas a pagar

⁷ Fracción IX de la cláusula décimo cuarta del Convenio de Colaboración Administrativa.

las personas físicas y morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas. El municipio, según la cláusula sexta del anexo, percibirá como incentivo por la administración que realice el 80% de lo recaudado en su territorio por los citados derechos; el 80% por los gastos de ejecución; y, el 100% de las multas impuestas por él, así como de la indemnización por cheques recibidos.

En el anexo relativo al registro de los pequeños contribuyentes (Anexo 3), la Secretaría de Hacienda y el Estado, no sólo convienen en coordinarse para que los municipios ejerzan las facultades operativas de verificación para la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los pequeños contribuyentes, sino que también éstos deberán constatar el cumplimiento de la obligación del pago del impuesto sobre la renta. Los municipios obtendrán como incentivo por la verificación de la inscripción y del cumplimiento del impuesto, el 80% de la recaudación que efectivamente se obtenga de los pequeños contribuyentes que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, a partir del 1º de enero del 2000.

Otro anexo que es relativamente nuevo, que se ha firmado a partir del 2000, es el relativo a las zonas ribereñas federales (Anexo 4), en el que la Federación y los Estados convienen que las autoridades municipales ejercerán las funciones operativas de administración por el uso, goce o aprovechamiento de

inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional. Los municipios recibirán como incentivo por la administración que realicen de los derechos por las zonas ribereñas: el 90% de lo recaudado por los derechos señalados y sus correspondientes recargos; y el 100% de los gastos de ejecución y de las multas impuestas, así como por los cheques recibidos por las autoridades fiscales.

El anexo relativo a la importación y exportación de mercancía extranjera (Anexo 11) también involucra a los municipios, pero solo a aquellos municipios colindantes con los litorales, por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de bienes que se importen o exporten y está fundamentado en el artículo 2-A fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal. En este anexo la federación, el estado y el municipio convienen en coordinarse en relación con la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera. El municipio percibirá por su colaboración el 0.136% de la Recaudación Federal Participable conforme a una fórmula establecida en el artículo citado de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la Ley de Coordinación Fiscal también se regula lo relacionado con los Fondos de Aportaciones Federales⁸, éstos provienen, como ya se citó en el primer capítulo, de la descentralización

⁸ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

del gasto federal y del objetivo de fortalecer la hacienda local, vía gasto público, es decir, son independientes de las participaciones, que se regulan en la misma ley.

De los siete Fondos de Aportaciones Federales derivados del ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos Federal, solo dos de éstos se destinan al fortalecimiento de los Municipios:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.- Los ingresos que perciban los municipios de este fondo deberán destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema.

- b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales.- Los ingresos que perciban los municipios de este fondo deberán destinarse exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

El papel del municipio dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en términos de definición es muy importante, sin

embargo en la práctica, no se ha llegado a una coordinación efectiva que permita a los municipios, estados y federación funcionar en un equilibrio hacendario. Tal es el caso, que actualmente los municipios no participan en los órganos de coordinación fiscal, participación que permitiría a los municipios pugnar por el respeto a sus derechos y por mayores facultades tributarias.

2.4 Normatividad local que regula la coordinación fiscal entre el estado y los municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo seis que las legislaturas locales establecerán la distribución de las participaciones correspondientes a los municipios mediante disposiciones de carácter general, y que éstas serán entregadas por conducto de los estados.

Asimismo, en el artículo constitucional 115 fracción IV inciso b) se menciona que las participaciones federales correspondientes a los municipios se distribuirán a éstos conforme a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los estados.

En virtud de que no se obliga a los estados a disponer la distribución de las participaciones en alguna ley específica o a crear alguna para tal materia, las entidades federativas, con fundamento en el artículo 115 fracción IV inciso b) de la Constitución, tienen reguladas las participaciones federales que les corresponden a los municipios, ya sea en la Ley de Ingresos; en el Presupuesto de Egresos; a través de un

decreto que establezca las bases, montos y plazos de distribución; o, en las Leyes de Coordinación Fiscal, que para esos efectos han creado.

En los casos de los estados de Baja California Sur y de Nuevo León disponen la distribución de las participaciones en la Ley de Ingresos y la Ley de Egresos, respectivamente; mientras que en el estado de Chihuahua la distribución se dispone en el Código Fiscal del Estado de Chihuahua.

Los estados de Michoacán y Sonora anualmente publican un Decreto en el que se establece las bases, factores de distribución, montos y plazos de las participaciones federales; en tanto que en el estado de Coahuila la distribución se dispone en la Ley para la distribución de participaciones y aportaciones federales a los municipios del estado.

A partir del año de 1987 en el que se publicó la primera Ley de Coordinación Fiscal a nivel estatal⁹, varias entidades federativas hicieron lo mismo. Actualmente Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit¹⁰, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas tienen su Ley de Coordinación Fiscal.

⁹ En el mes de diciembre de 1984 el estado de Zacatecas publicó la Ley de Coordinación Fiscal del Estado.

¹⁰ El estado de Nayarit tiene una Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público, y además anualmente publica un Decreto en el que se establecen los montos participables y los factores de distribución de participaciones federales para los veinte municipios del estado.

Las Leyes de Coordinación Fiscal estatal plasman la relación con su municipios en materia fiscal, teniendo como objetivos principales: coordinar el sistema fiscal del estado con sus municipios; determinar los criterios de distribución de las participaciones federales, así como establecer los plazos, las bases y montos para su distribución; fijar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa; y, constituir organismos en materia de coordinación fiscal.

A medida de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha tornado más complejo, la armonización en facultades tributarias y relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas se ha transformado no solo en armonización de facultades tributarias sino también de facultades de gasto, patrimoniales y de deuda, a lo que se le ha denominado coordinación hacendaria. Esta situación también se ha reflejado en las relaciones estado-municipio, tal es el caso de los estados de Campeche, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala que tienen Leyes de Coordinación Hacendaria o Códigos Financieros.

Aún y cuando los estados tienen reguladas las participaciones federales a los municipios en diversas disposiciones jurídicas, todos cumplen con la Ley de Coordinación Fiscal, al determinar los porcentajes de distribución de las participaciones federales a los municipios y distribuir los montos mínimos que ya fueron mencionados: 20% de lo que le corresponde al estado del Fondo General de Participaciones (FGP), del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y

del Impuesto especial sobre Producción y Servicios (IEPS), 100% del Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Existen estados que distribuyen a sus municipios un porcentaje mayor al establecido como mínimo, como lo observaremos en el siguiente cuadro¹¹:

ENTIDAD FEDERATIVA	FGP %	FFM %	ISTUV %	ISAN %	IEPS %
Aguascalientes	20	100	20		
Baja California	20	100	20	20	20
Baja California Sur	22	100	20	20	22
Campeche	24	100	20	20	20
Coahuila	20	100	20	20	20
Colima	22	100	20		
Chiapas	20	100	20	20	20
Chihuahua	20	100	20	20	20
Durango	20	100	30	20	20
Guanajuato	20	100	20	20	20
Guerrero	20	100	20	20	20
Hidalgo	25	100	25	25	25
Jalisco	22	100	22	22	22
México	20	100	20	50	20
Michoacán	20	100	20	20	20
Morelos	25	100	25	25	25

¹¹ La información de los porcentajes de distribución de las participaciones federales se obtuvo de las leyes y disposiciones jurídicas en donde los estados regulan la coordinación fiscal o hacendaria con los municipios.

ENTIDAD FEDERATIVA	FGP %	FFM %	ISTUV %	ISAN %	IEPS %
Nayarit	20	100	20	20	20
Nuevo León	20	100	20	20	20
Oaxaca	21	100	20	20	20
Puebla	20	100	20	20	20
Querétaro	20	100	20	20	20
Quintana Roo	20	100	20	20	20
San Luis Potosí	20	100	20	20	100
Sinaloa	20	100	20	20	20
Sonora	20	100	20	20	20
Tabasco	20	100	20	20	20
Tamaulipas	20	100	20	20	20
Tlaxcala	20	100	20	20	20
Veracruz	20	100	20	20	20
Yucatán	20	100	20	20	20
Zacatecas	22	100			

En términos generales solo 11 estados reparten a sus municipios un porcentaje mayor al que les corresponde en algún rubro de las participaciones. Algunos estados, además de las participaciones federales, distribuyen participaciones de los ingresos estatales y de otros ingresos obtenidos a través de los Convenios de Colaboración Administrativa a sus municipios.

ENTIDAD FEDERATIVA	PARTICIPACIONES ESTATALES	OTROS
Baja California	20% de los impuestos estatales, con excepción del impuesto adicional para la educación media superior.	20 % de la Reserva de Contingencia.
Campeche		24 % de la Reserva de Contingencia.
Coahuila		80% de los pequeños contribuyentes.
Guanajuato	50% de los derechos por licencia de funcionamiento para almacenamiento, distribución y compra-venta de bebidas alcohólicas.	
Jalisco	40% del impuesto sobre nóminas, 100% del impuesto de espectáculos públicos y de hospedaje.	
México	50% del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas y 30% del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos.	50% por la coordinación con derechos.
Michoacán	50% del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.	
Morelos		25% de otros ingresos extraordinarios que le participe la federación.
Nuevo León	Seis cuotas por vehículo por los derechos estatales sobre control vehicular.	20 % por la coordinación en derechos y 20 % de la reserva de contingencia.
Querétaro		20% de la reserva de contingencia.

ENTIDAD FEDERATIVA	PARTICIPACIONES ESTATALES	OTROS
Quintana Roo		50% de los pequeños contribuyentes.
Sonora	20% del impuesto estatal sobre los ingresos por la obtención de premios.	40% por la regularización de vehículos extranjeros.
Tamaulipas	50% de los derechos por prevención y control de la contaminación del medio ambiente, el 20% del impuesto sobre hospedaje el 10% sobre nóminas y del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos.	
Tlaxcala	60% del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, 50% de loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con cruce de apuestas, el 20% del impuesto sobre hospedaje, el 10% del impuesto sobre nóminas y del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos.	20% por la coordinación en derechos.
Yucatán	12% de todos los impuestos excepto de del hospedaje.	

Para la distribución de las participaciones, los estados establecen en la disposición legal respectiva fórmulas de distribución. Las fórmulas establecen indicadores con criterios resarcitorios o compensatorios. Entre los criterios resarcitorios que utilizan están la recaudación de predial, recaudación de agua, ingresos propios del municipio, recaudación de tenencia del municipio y recaudación de

impuestos federales por el municipio del año anterior. Entre los criterios compensatorios están la población, grado de marginación del municipio, superficie territorial del municipio y participaciones del municipio del año anterior.

La mayoría de los estados basan sus criterios de distribución principalmente en población, y son muy pocos los que utilizan criterios de eficiencia recaudatoria y de equidad distributiva.

Uno de los objetivos en las Leyes de Coordinación Fiscal y de Coordinación Hacendaria de los estados es el establecimiento de los órganos de coordinación fiscal y hacendarios, respectivamente. En términos generales, según las facultades de los órganos, se pueden clasificar en tres rubros, Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales e Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal, aún y cuando la denominación en cada estado es distinta y también que no todos los estados tienen los tres organismos.

ENTIDAD FEDERATIVA	REUNIÓN ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES	INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y ASESORÍA FISCAL
Aguascalientes	Asamblea Fiscal Estatal		
Baja California	Consejo de Coordinación Hacendaria		
Campeche	Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios	Comisión Permanente de Coordinación	Comisión de Capacitación y Asesoría

ENTIDAD FEDERATIVA	REUNIÓN ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES	INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y ASESORÍA FISCAL
		Hacendaria	Hacendaria
Colima	Asamblea Fiscal Estatal	Comisión de Coordinación Fiscal	Instituto de Capacitación Fiscal
Chiapas	Convención Fiscal de los Ayuntamientos	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Durango	Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones		
Guerrero	Reunión Estatal de Coordinación Fiscal	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	
Guanajuato	Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales		
Hidalgo		Comisión Permanente de Funcionarios Estatales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Jalisco	Consejo Estatal Hacendario		
México			Instituto Hacendario
Morelos	Asamblea Estatal de Funcionarios Hacendarios	Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios	Instituto de Finanzas Públicas y Federalismo Hacendario
Nayarit	Asamblea Estatal de Coordinación Fiscal y de Gasto		Instituto Coordinador de Capacitación y

ENTIDAD FEDERATIVA	REUNIÓN ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES	INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y ASESORÍA FISCAL
	Público		de Gasto Público
Puebla	Reunión de Funcionarios Hacendarios	Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios	Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria
Querétaro	Convención Fiscal de las Tesorerías Municipales del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales	Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal
Quintana Roo	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales		
San Luis Potosí	Convención Fiscal de los Ayuntamientos	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal
Sinaloa	Convención Fiscal de los Ayuntamientos	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Tlaxcala	Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios	Consejo Permanente de Coordinación Hacendaria	Instituto de Capacitación Hacendaria Instituto de Catastro
Yucatán	Consejo Estatal Hacendario		

Los órganos agrupados en la clasificación de Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales tienen las siguientes facultades comunes: vigilar

la distribución y liquidación de las participaciones federales y, en su caso, las estatales; vigilar el cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa; aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión, así como integrar, proponer y revisar los planes y programas de los organismos.

Los órganos agrupados en la clasificación de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tienen las siguientes facultades comunes: analizar, vigilar y emitir un dictamen sobre la distribución y liquidación de los pagos con cargo a los fondos establecidos en la ley; proponer las medidas que estime conveniente para mejorar o actualizar la coordinación y colaboración administrativa.

Los órganos agrupados en la clasificación de Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal tienen las siguientes facultades comunes: sugerir medidas encaminadas a mejorar la colaboración administrativa y el sistema tributario; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas locales; promover el desarrollo técnico de la hacienda pública municipal.

3. UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA MUNICIPAL: COORDINACIÓN FISCAL ENTRE EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ Y EL ESTADO DE GUERRERO.

3.1 Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.

El ordenamiento que dispone la coordinación fiscal en el estado de Guerrero es la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales, que fue publicada el 28 de diciembre de 1988 en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero. Desde su publicación hasta la fecha, se le han efectuado reformas y adiciones en diciembre del año 2000 y en diciembre del año 2001.

La Ley 251 se integra en tres capítulos medulares: I) Sistema Estatal de Participaciones, en el que se establece el objeto de la ley, su integración y objetivos; II) Del Sistema Estatal de Participaciones, en el que se establece la distribución de las participaciones, fórmulas, montos, plazos y publicaciones; III) De los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, en el que se definen cuáles son los órganos, su integración y facultades.

El Sistema Estatal de Coordinación Fiscal está integrado por el gobierno del estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración; el H. Congreso del estado; los ayuntamientos; y las

dependencias que actúen como autoridades fiscales. Los objetivos de este sistema son: a) Apoyar la coordinación de las actividades tributarias entre el estado y los ayuntamientos, con la finalidad de evitar la configuración de la múltiple tributación; b) Fortalecer el desarrollo hacendario armónico del estado y de los municipios; c) Hacer evaluaciones periódicas sobre el desarrollo hacendario en la entidad; d) Proponer elementos susceptibles de ser considerados para integrarse en el artículo 115 constitucional, respecto a la distribución de las participaciones federales a las haciendas públicas locales; e) Coadyuvar a la distribución equitativa de las participaciones que correspondan a los ayuntamientos; f) Definir el funcionamiento de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

3.1.1 Distribución de las participaciones federales.

La federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica anualmente durante los últimos días del mes de enero en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo en el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

Una vez que la federación, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y el Acuerdo respectivo publicado en el Diario Oficial de la Federación, distribuye las participaciones federales correspondientes al estado, éste a su vez tiene la obligación de

entregarlas mensualmente a los municipios dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba.¹

Para que el gobierno del estado efectúe la distribución de las participaciones federales correspondientes a los municipios, debe en primer lugar, determinar el monto a distribuir y atender a todo lo establecido en el capítulo segundo de la Ley Núm. 251.

El monto de las participaciones federales a favor de los municipios se determina en la siguiente proporción:

- a) 20% de los ingresos que perciba el estado provenientes del Fondo General de Participaciones.
- b) 100% de los ingresos que perciba el estado correspondientes al Fondo de Fomento Municipal.
- c) 20% de los ingresos que correspondan al estado derivado de participaciones en el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos.
- d) 20% de los ingresos que perciba el estado por concepto de participación de la recaudación del impuesto especial sobre la producción y servicios.
- e) 20% de los ingresos que correspondan al estado derivado de participaciones en el impuesto federal sobre automóviles nuevos.

¹ Obligación derivada del artículo 6 párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal y del artículo 10 de la Ley Núm. 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

Con las proporciones correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, al Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, así como del Impuesto Federal sobre Automóviles Nuevos, se constituye un Fondo Común. Este Fondo se distribuye en la siguiente proporción:

- a) 6% se asigna para garantizar a los municipios que debido al cambio de fórmula, sufran una afectación en sus participaciones.²

- b) 94% se distribuye de acuerdo al grado de marginación a nivel localidad y a su población residente³, de la siguiente manera:
 - 1. 33.134% para los municipios con localidades de marginación “muy alta”.
 - 2. 11.368% para los municipios con localidades de marginación “alta”.
 - 3. 11.957% para los municipios con localidades de marginación “media”.
 - 4. 10.331% para los municipios con localidades de marginación “baja”.

² El 28 de diciembre del año 2001, se publicó un Decreto en el Periódico Oficial del Estado que reformó la Ley 251, y en sus artículos transitorios se estableció un esquema de los porcentajes a distribuir, del ejercicio fiscal 2002 al ejercicio fiscal 2006, para garantizar a los municipios afectados por el cambio de fórmula. El 6% corresponde al ejercicio 2004, mientras que en el ejercicio fiscal 2005 se distribuirá por este concepto el 4%, aumentándose a 96% la distribución referida en el inciso b), y en el 2006 se distribuirá el 100% de acuerdo a la distribución referida en el inciso b).

³ El grado de marginación por localidad y su población residente se tomará de la información más reciente publicada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

5. 33.210% para los municipios con localidades de marginación “muy baja”.

Para asignar la cantidad correspondiente del Fondo Común a cada uno de los 80 municipios del estado se tiene que efectuar la fórmula establecida en el artículo 7 de la Ley Núm. 251.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal se distribuye en las siguientes proporciones:

- a) 40% en proporción directa a la captación de ingresos propios.⁴
- b) 60% en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.⁵

Para asignar la cantidad correspondiente del Fondo de Fomento Municipal a cada uno de los 80 municipios del estado se tienen que aplicar las dos fórmulas establecidas en el artículo 8 de la Ley Núm. 251.

La Ley 251 obliga al gobierno del estado a publicar en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero y en uno de circulación estatal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal en curso, los criterios de

⁴ Los ingresos propios de los municipios se tomarán de los informes anuales de la Cuenta Pública que los ayuntamientos presenten a la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado.

⁵ El número de habitantes se tomará del Censo General de Población y Vivienda más reciente, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

distribución, formas de cálculo, así como todos los datos utilizados para la aplicación de las fórmulas respectivas, coeficientes, montos estimados y calendario de entrega de los recursos provenientes de las participaciones federales que correspondan a cada uno de los 80 municipios del estado de Guerrero.

3.1.2 Órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

La Ley 251 establece que los órganos encargados de la organización, desarrollo, vigilancia y evaluación del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal serán la Reunión Estatal de Coordinación Fiscal y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Estatal de Coordinación Fiscal tiene por objeto definir los fundamentos de una política tributaria integrada que favorezca la eficiencia de la administración hacendaria y el desarrollo armónico entre el estado y los municipios; ésta se integra por el secretario de finanzas y administración del estado, el coordinador del H. Congreso, los presidentes municipales y los titulares de las entidades paraestatales con carácter fiscal de la administración pública estatal y municipal, debiendo reunirse ordinariamente una vez al año, salvo convocatoria extraordinaria.

Las facultades de la Reunión Estatal de Coordinación Fiscal son: aprobar el informe de labores de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y elegir a los miembros de ésta; evaluar el

comportamiento de las participaciones y de las contribuciones municipales, aplicación de la legislación y evolución tributaria de los municipios; aprobar el Reglamento Interior de la Reunión Estatal y de la Comisión Permanente; autorizar programas de capacitación técnica; promover proyectos e iniciativas de reformas y adiciones a la Ley, así como convenios de coordinación.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es un órgano técnico que tiene por objeto vigilar que la distribución de participaciones se ajuste a lo establecido en la Ley 251 y llevar a cabo análisis que coadyuven al funcionamiento eficiente del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal en un marco de legalidad; ésta se integra por el secretario de finanzas y administración del estado en calidad de coordinador, el contador mayor de glosa, dos tesoreros municipales que representen a cada región fiscal y el tesorero municipal de Acapulco, quienes deberán reunirse ordinariamente de manera cuatrimestral.

En el caso de los tesoreros municipales que representan a cada región fiscal, fungirán como representantes por un año. Las regiones fiscales son siete: Centro, Costa Grande, Costa Chica, Acapulco, Norte, Tierra Caliente y Montaña.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son: mantener actualizada la legislación fiscal; proponer medidas técnicas para fortalecer la hacienda pública; analizar los mecanismos y fórmulas de distribución de las participaciones con el objetivo de asegurar la observancia de los criterios de equidad y

proporcionalidad; sugerir medidas encaminadas a mejorar las relaciones de colaboración administrativa entre la hacienda pública estatal y municipal; reforzar los programas de capacitación; coadyuvar a la solución de controversias entre los ayuntamientos en materia de competencia tributaria, coordinación fiscal y participaciones.

3.2 Convenios entre la federación y el estado de Guerrero derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como ya se ha citado en el primer capítulo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra normado en la Ley de Coordinación Fiscal, de la que se derivan tres instrumentos jurídicos: Convenio de Adhesión y sus anexos, Convenio de Colaboración Administrativa y su anexos, y la Declaratoria de Coordinación en materia de derechos.

3.2.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Anexos.

El Convenio de Adhesión es el instrumento jurídico de la coordinación tributaria entre el estado de Guerrero y la federación, y fue suscrito el 28 de diciembre de 1979. Por medio de este convenio, el estado se compromete a derogar una serie de gravámenes estatales y/o municipales autolimitando su potestad tributaria y se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación en base a un porcentaje de la recaudación federal participable.

En el caso del estado de Guerrero, este Convenio tiene seis anexos:

Anexo 1. Impuestos estatales y municipales suspendidos.- Este anexo entró en vigor a partir del 01 de enero de 1980 y se enlistan los impuestos estatales y municipales que se suspenden o derogan, tales como impuesto sobre productos de capitales e impuesto sobre alcohol y bebidas alcohólicas.

Anexo 2. Expedición de pasaportes.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979 y suspendió la expedición de pasaportes provisionales por parte del estado de Guerrero, por lo que se adiciona el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones en la proporción que representa lo que se deja de percibir por este concepto.

Anexo 3. Sistema Alimentario Mexicano.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 1980 y señala que el estado de Guerrero participaría en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano. Guerrero acordó la suspensión de gravámenes estatales y municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de varios productos alimenticios, principalmente agropecuarios.

Anexo 4. Modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del IVA y a diversas disposiciones fiscales.- Este anexo se publicó en el

Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1981, reformándose algunas cláusulas del Convenio de Adhesión respecto al cálculo de los impuestos federales asignables. También se suspenden diversos impuestos estatales o municipales como consecuencia de reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Anexo 5. Gravámenes sobre espectáculos públicos.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1993, modificado el 22 de noviembre de 2000, en el que Guerrero aceptó establecer en su legislación local que los impuestos a espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades; consecuentemente la federación mantendrá en suspenso el impuesto al valor agregado a los citados espectáculos en el territorio del mismo.

Anexo 6. Obras de arte y pago en especie.- Este anexo entró en vigor el 01 de enero de 1995 y señala que los impuestos que sean pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, no formarán parte del Fondo General de Participaciones y estas obras de arte serán transferidas a los estados que deberán exhibirlas en una pinacoteca abierta al público.

3.2.2 Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.

El Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que celebran el gobierno federal, por conducto de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Guerrero, entró en vigor el 01 de enero de 1997, dejando sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989.

A la fecha se han presentado tres Acuerdos que modifican este Convenio de Colaboración Administrativa; el primero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1998 y su objetivo era reforzar el estímulo al esfuerzo del estado de Guerrero en el ejercicio de las facultades delegadas en materia de actos de comprobación de los impuestos sobre la renta y al activo; el segundo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 09 de marzo de 2000 en el que se amplían algunas facultades del estado de Guerrero en materia de comprobación de los impuestos sobre la renta, al activo y especial sobre producción y servicios; y el tercero se publicó el 20 de junio de 2001 y su objetivo era otorgar un incentivo adicional del 100% de multas sobre el monto efectivamente pagado en materia de impuestos omitidos.

En las disposiciones generales del convenio se establece como objetivo que las funciones de administración de los ingresos federales (IVA, ISR, IESPS, al Activo, tenencia y multas administrativas no fiscales) se asuman por parte del estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional de desarrollo.

En el convenio se disponen las facultades y obligaciones del estado de Guerrero en los diversos impuestos coordinados; los incentivos económicos que percibirá el estado de Guerrero por las actividades de administración fiscal; el sistema de compensación de fondos y de la rendición de cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados; las facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y el cumplimiento, vigencia y terminación del convenio.

Este convenio tiene catorce anexos:

Anexo 1. Zona Federal Marítimo Terrestre.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998 y se firmó para tres municipios guerrerenses: Acapulco de Juárez, José Azueta y Petatlán. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Guerrero convienen coordinarse para que éste, por conducto de los municipios, asuma las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT) terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la citada ZOFEMAT. En este anexo se le otorgan a los municipios facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza respecto a los derechos de ZOFEMAT; en materia de autorizaciones, se les autoriza el pago de créditos fiscales a plazo y la devolución de pagos indebidos; y en materia de multas, a notificarlas e imponerlas y a condonarlas en su caso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva las

facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación; y, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejerce en forma exclusiva la posesión y propiedad de la nación en las playas, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas. Se otorgan incentivos: 80% de lo recaudado de los derechos de ZOFEMAT para el municipio, 10% para el estado y 10 para la SHCP; 80% para el municipio de los gastos de ejecución y 20% restante para la SHCP; y 100% de multas impuestas para el municipio. También se crea un fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la ZOFEMAT, así como para la prestación de los servicios que requiera la misma.

Anexo 2. Impuesto sobre Automóviles Nuevos.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1997, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Guerrero convienen en coordinarse para la administración del impuesto federal sobre automóviles nuevos. El estado ejerce las funciones administrativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable, teniendo como incentivos el 100% de la recaudación obtenida en su territorio, incluyendo recargos y multas, del cual deberá participar a sus municipios por lo menos el 20%.

Anexo 3. Pequeños Contribuyentes.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1998, abrogado por subsecuentes anexos, el vigente a la fecha fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2003,

conviniendo que el estado de Guerrero ejerza las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta, tratándose de los contribuyentes que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes. Como incentivo el estado percibirá el 100% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución e indemnización.

Anexo 4. *Riberas*.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2000, y por modificaciones a la Ley Federal de Derechos se ha reformado. El actual anexo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convino con el estado de Guerrero, que éste ejercerá directamente o a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente mediante convenio, las funciones operativas de administración (recaudación, comprobación, determinación y cobro) de los ingresos federales por concepto de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional. El estado o, en su caso, los municipios percibirán como incentivo por la administración que se realice: 90% de lo recaudado en su territorio de los citados derechos y el 10% restante corresponderá a la Federación; 100% de los gastos de ejecución y 100% de las multas impuestas. Los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos citados y sus correspondientes accesorios serán destinados por el estado o, en su caso, por el

municipio, cuando menos en un 50% a la custodia, conservación, mantenimiento y regularización de la zona federal de que se trata, así como a la prestación de los servicios que la misma requiera, en el territorio del municipio en que se haya obtenido la recaudación. Para la debida aplicación de los ingresos se constituye un Comité de Seguimiento conformado por el estado, los municipios que hayan acordado ejercer las funciones y la Comisión Nacional del Agua.

Anexo 5. Obra Pública y servicios relacionados.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990. Por este medio se coordinan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Guerrero, para que éste asuma las funciones operativas de administración en relación con el derecho que pagan los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el Convenio Único de Desarrollo. El estado de Guerrero ejerce las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza, y a cambio la federación transfiere al estado de Guerrero el 100% del derecho y sus correspondientes recargos.

Anexo 6. Comprobación de impuestos.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990 y tiene por objetivo ampliar y mejorar los procesos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, con la participación del gobierno del estado de Guerrero. Se estipula que el estado requerirá de los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones en materia de impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo

y aportaciones a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores. A cambio de estas actividades, el estado percibirá los siguientes incentivos: 21% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden, con motivo de los requerimientos formulados por el estado; 100% de las multas; 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos; 65% de los gastos de ejecución; y 35% restante se destinará a la federación.

Anexo 7. Impuesto sobre la Renta.- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2003. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el estado de Guerrero convinieron en coordinarse para que éste último ejerza las funciones operativas de administración de los ingresos generados en su territorio derivados del impuesto sobre la renta, cuando se trate de contribuyentes que tributen dentro del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales, así como de los contribuyentes que tributen en relación con los ingresos por la ganancia de la enajenación de terrenos y construcciones ubicados dentro de la circunscripción territorial del estado de Guerrero. El estado percibirá como incentivo por la realización de las funciones operativas de administración de los ingresos citados el 100% de los pagos del impuesto, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución e indemnización.

Anexo 8. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.- Este anexo entró en vigor el 01 de enero de 1992 y por medio de este instrumento las funciones operativas de administración del impuesto

sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves se asumirá por parte del estado de Guerrero. Así el estado ejercerá las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación aplicable, y a cambio recibirá 100% de su recaudación, incluyendo recargos y multas, que obtenga en su territorio. Tratándose de vehículos de procedencia extranjera internados en el territorio del estado, éste podrá ordenar la verificación de los vehículos en circulación, procediendo en su caso, al embargo de los mismos. En los casos en que los vehículos pasen a propiedad del fisco federal, el estado percibirá como incentivo una tercera parte del producto de la enajenación de dichos vehículos. El estado recibirá una retribución por su colaboración administrativa en el control de la circulación ilegal de vehículos en territorio nacional, y se impone un descuento en sus incentivos si autoriza la circulación en su territorio a vehículos que no acrediten su legal estancia en el país en régimen de importación definitiva.

Anexo 9. Uniformidad de las fechas de pago de las contribuciones que se calculan por periodo.- Este anexo entró en vigor el 01 de enero de 1992 y por medio de éste se modifica el primer párrafo de la cláusula decimasexta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, para quedar: “El estado recibirá mensualmente, al día siguiente hábil de la recaudación del impuesto al valor agregado, un anticipo a cuenta de participaciones”.

Anexo 10. Máquinas registradoras de comprobación fiscal.- Este anexo fue firmado el 05 de octubre de 1993 e invita a las entidades

federativas a participar en el Programa de Máquinas Registradoras de Comprobación Fiscal, delegándoles las actividades de vigilancia del uso de dichas máquinas, así como la expedición de comprobantes fiscales, percibiendo como incentivo el 100% de las multas que impongan como resultado de la acción fiscalizadora.

Anexo 11. *Mercancías de procedencia extranjera.*- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994. La celebración del anexo se debió a la necesidad de resarcir las contribuciones al comercio exterior que correspondían a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten y que con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se dejaron de percibir. Por medio de este anexo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estado de Guerrero y el municipio de Acapulco de Juárez se coordinan para la vigilancia y control de la tenencia ilegal de mercancía de procedencia extranjera. A cambio el municipio de Acapulco de Juárez percibirá una participación del 0.136 % sobre la recaudación federal participable; pero cuando se detecte mercancía ilegal en la jurisdicción del municipio sin que éste lo hubiera detectado antes que la SHCP, se descontará 5% por cada centro de almacenamiento, distribución o comercialización de este tipo de mercancías; o 1.25% por cada aseguramiento de estas mercancías en tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos o vehículos en los cuales sean expedidas mercancías de procedencia extranjera que no esté regularizada.

Anexo 12. *Bebidas alcohólicas, cerveza, y tabaco de procedencia extranjera.*- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1994 y fue abrogado por el anexo 14 que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 21 de febrero de 1995.

Anexo 13. *Servicios Turísticos.*- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1994 y fue el resultado del programa de descentralización operativa de algunas funciones que realiza la Secretaría de Turismo en el estado de Guerrero, tale como el Registro Nacional de Turismo y la emisión de las constancias de inscripción denominadas cédulas turísticas. Por medio de este anexo, el estado de Guerrero asume las funciones operativas de administración (recaudación, comprobación, determinación y cobro) que derivan del cobro de los derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo, así como por la expedición de las cédulas turísticas. Como contraprestación por las funciones realizadas, la federación transfiere al estado de Guerrero el 100% de los citados derechos.

Anexo 14. *Mercancía de procedencia extranjera.*- Este anexo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1995 y surge de la necesidad de reforzar el combate al contrabando. El estado de Guerrero colaborará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos. A cambio el estado percibirá el 100% del monto de las multas

efectivamente pagadas que se hubieran impuesto como resultado de las acciones fiscalizadoras, por lo que correspondan al impuesto general de importación, que se recauden dentro de su circunscripción territorial. Los municipios obtendrán como mínimo 20% de estos incentivos que reciba el estado de Guerrero.

3.2.3 Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos.

El 07 de diciembre de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos entre la federación y el estado de Guerrero.

Esta modalidad de coordinación fiscal, implica que el estado de Guerrero no mantendrá en vigor derechos estatales o municipales, los cuales actualmente se establecen en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

DERECHOS QUE NO SE PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI SE PUEDEN COBRAR
<p>I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En general, concesiones, permisos o autorizaciones. • Obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. • Las que resulten como 	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias de construcción. • Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado. • Licencias para fraccionar o lotificar terrenos. • Licencias para conducir

DERECHOS QUE NO SE PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI SE PUEDEN COBRAR
consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario.	vehículos. <ul style="list-style-type: none"> • Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o las prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas. • Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
II.Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Civil. • Registro de la Propiedad y del Comercio.
III.Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.	<ul style="list-style-type: none"> • Estacionamiento de vehículos. • Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos. • Por el uso o tenencia de anuncios.
IV.Actos de inspección y vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> • Certificaciones de documentos o su reposición

DERECHOS QUE NO SE PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI SE PUEDEN COBRAR
	<p>por extravío o destrucción parcial o total.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o municipios.

3.3 El caso Acapulco.

La entrega de las participaciones que la federación hace llegar a los municipios a través de los gobiernos de los estados, ha sido un proceso plagado de irregularidades, entre las que destaca la absoluta falta de información con respecto a los criterios estatales de distribución y los montos asignados a cada municipio, no es la excepción la situación en el estado de Guerrero.

Por otra parte, la premura de los gobiernos municipales, especialmente los de aquellos municipios cuyos ingresos propios son tan reducidos que prácticamente dependen de los fondos federales, ha creado una dinámica de aceptación incuestionable a los recursos que mensualmente reciben de la tesorería estatal.

Hoy, los procesos de democratización han abierto espacios para superar estas viejas prácticas y colocar al municipio, en el escenario del nuevo federalismo, como actor e interlocutor indispensable de la coordinación hacendaria, tales son los casos de los

municipios de San Nicolás de los Garza en el estado de Nuevo León⁶ y Purépero en el estado de Michoacán⁷, quienes se han enfrentado jurídicamente a sus respectivos gobiernos estatales para garantizar la legalidad en la entrega de sus correspondientes recursos federales.

En el estado de Guerrero, el municipio de Acapulco de Juárez ha sido actor clave para que la entrega de las participaciones que le corresponden sea acorde a lo establecido en las disposiciones legales.

3.3.1 Irregularidades en la aplicación de la Ley Núm. 251.

Es a partir de las reformas y adiciones a la Ley 251, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 29 de diciembre del año 2000, cuando el municipio de Acapulco de Juárez decide ser más que un mero receptor de las participaciones federales, para convertirse en un verdadero orden de gobierno y analizar las situaciones que pudieran perjudicar a su hacienda pública.⁸

⁶ El 04 de junio de 2001 se aprobó la Controversia Constitucional 18/97 presentada por el ayuntamiento del municipio de San Nicolás de los Garza, N.L. bajo el siguiente rubro "Participaciones federales. En términos de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, los municipios tienen derecho al conocimiento cierto de la forma en que aquéllas se les están cubriendo y, por tanto, a exigir ante la autoridad estatal la información necesaria respecto a su distribución".

⁷ El 08 de junio del 2004 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que genera intereses la entrega extemporánea de los recursos federales a los municipios, esto en razón de la controversia constitucional presentada por el municipio de Purépero, Michoacán en contra del estado de Michoacán.

⁸ Las reformas publicadas el 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fortalecieron la autonomía municipal otorgándole el carácter de orden de gobierno.

En términos generales la Ley 251 que se aplicaría a partir del año 2001 presentaba los siguientes lineamientos normativos:

- Nuevas fuentes de información y variables que utilizan las fórmulas de distribución.
- Distribución a los municipios de los impuestos participables.
- Publicación anual y mensual de la distribución, y el calendario correspondiente
- Realización de los ajustes cuatrimestrales y anuales.
- Entrega mensual diferenciada de cada fondo de participación federal.
- Establecimiento de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

Una vez analizadas las reformas y adiciones efectuadas a la Ley 251 en el año 2000, se observan disposiciones que no sólo no se apegan a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, sino que inclusive contravienen disposiciones específicas que presentan irregularidades de origen, tales como:

- Se constituye un Fondo Común de Participaciones que se integra por el Fondo General de Participaciones y los Impuestos Participables; de este nuevo fondo se distribuye a los municipios sólo el 17 %, y no el 20 % mínimo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

- Se conserva el 3 % restante para compensación a municipios afectados por el cambio de fórmula, sin definir la “afectación” y dejando a la discrecionalidad del gobierno estatal los criterios de distribución de estos recursos.
- La fórmula para determinar la participación de cada municipio en el Fondo Común de Participaciones es compleja y confusa, cuando la tendencia para la distribución de recursos es la simplificación para expresar claridad y precisión. Además, sólo considera un criterio redistributivo (por marginación), cuando una fórmula más representativa tiende a incluir otros criterios (distributivo y resarcitorio). Su énfasis monotemático le hace vulnerable a fallas en la información de origen para su cálculo.

En cuanto a la aplicación de lo establecido en la Ley 251, el 15 de febrero de 2001, el propio gobierno del estado publicó la distribución del Fondo General sin incluir los impuestos, es decir, no integra el Fondo Común, y distribuye a los municipios sólo el 17 %; publicando también el calendario de entrega de las participaciones. En la misma fecha de la publicación, el gobierno estatal incumplía su propio calendario, ya que desde diciembre de 1999, las participaciones a los municipios en el estado de Guerrero, se entregan con 27 días promedio de retraso y sin establecer los montos que pertenecen a cada fondo. Antes de esa fecha, no hay registros contables. Los insumos de

información requeridos para calcular las asignaciones a cada municipio no se publican.⁹

Hechos que configuran la falta de transparencia informativa en el manejo de los recursos financieros. Además, los órganos estatales de coordinación fiscal no han sido formalmente constituidos y, en consecuencia, carecen de operatividad.

En suma, las irregularidades de origen y de práctica en el proceso de entrega de las participaciones obligaron a las autoridades municipales de Acapulco de Juárez a iniciar un proceso que dotara de legalidad y transparencia la coordinación fiscal entre estado y municipio.

3.3.2 Mecanismos legales aplicados por el municipio de Acapulco de Juárez.

Después de realizar un análisis técnico exhaustivo e intentar infructuosamente establecer acuerdos con las autoridades estatales, el ayuntamiento de Acapulco de Juárez en el mes de marzo del año 2001 interpone ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un juicio de Controversia Constitucional en contra del gobernador y del Congreso del estado de Guerrero por haber promovido y aprobado,

⁹ Se anexa copia de la publicación del gobierno del estado el 15 de febrero del año 2001 en el periódico El Sol de Acapulco (Anexo 1).

respectivamente, las reformas y adiciones a la Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.¹⁰

La Controversia Constitucional considera que el Decreto 171 que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley 251, viola diversos preceptos constitucionales, al lesionar el derecho de recibir recursos federales de manera proporcional. En ésta se argumenta que el pacto federal requiere de una mejor distribución de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno y destaca la importancia de la libre administración hacendaria municipal. Asimismo se cuestiona la pertinencia en las modificaciones al artículo 7 de la Ley 251 contenidas en el Decreto 171 porque quebrantan el principio de certidumbre, que señala que toda disposición legal debe ser cierta, clara y precisa. La imprecisa redacción del artículo 7 no especifica cómo se calculará la distribución del Fondo Común de Participaciones Municipales, por lo que dota al gobierno del estado de una discrecionalidad en el manejo de aproximadamente \$115 millones de pesos.

Paralelamente se enviaron oficios al gobernador del estado, al presidente del H. Congreso estatal y al secretario de finanzas del estado, demandando en sus respectivos ámbitos de decisión, el cumplimiento de la ley. De dichos oficios, se enviaron copias a los principales actores a nivel nacional en el tema de la coordinación fiscal, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

¹⁰ La Controversia Constitucional fue admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de marzo del 2001, asignándosele el número de expediente 00007/2001-00.

Los oficios enviados por el presidente municipal de Acapulco de Juárez versaron sobre las diversas irregularidades cometidas en torno a la coordinación fiscal entre el gobierno del estado de Guerrero y el municipio de Acapulco de Juárez: imprecisa distribución del porcentaje a distribuir para compensar a los municipios por el cambio de fórmula, establecido en el Decreto 171 que adicionó y reformó disposiciones de la Ley 251; información publicada respecto a la distribución de las participaciones incompleta; retraso en la entrega de las participaciones correspondientes al municipio; órganos de coordinación fiscal inoperantes.

Asimismo, en el mes de mayo del año 2001 se publicaron en periódicos de circulación estatal dos desplegados dirigidos a la ciudadanía en general, en los que se informa lo concerniente a las Participaciones Federales a municipios en relación con la Ley 251 y sus irregularidades, los montos de participación correspondientes al municipio de Acapulco y el retraso efectivo en su pago.¹¹

Durante los subsecuentes meses fueron constantes las publicaciones en periódicos de circulación tanto local como nacional, en torno al tema de las participaciones federales y las irregularidades cometidas por el gobierno del estado de Guerrero. Los titulares del Poder Ejecutivo del gobierno del estado de Guerrero y del municipio de

¹¹ Se anexan publicaciones efectuadas por el ayuntamiento municipal de Acapulco de Juárez los días 17 y 18 de mayo del 2001, tituladas “Participaciones Federales a Municipios” y “Retraso efectivo en el pago de participaciones” respectivamente, en el periódico de circulación estatal La Jornada El Sur (Anexos 2 y 3).

Acapulco de Juárez hicieron constantes declaraciones en medios de comunicación defendiendo sus posturas.¹²

Mientras que la Controversia Constitucional seguía su curso, con fecha 28 de diciembre de 2001 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero un Decreto por el que se reformaban disposiciones de la Ley Núm. 251. Las reformas publicadas versaron sobre el tan mencionado 15% del Fondo Común de Participaciones destinado a compensar a aquellos municipios que se vieran afectados por el cambio de fórmula, y cuya distribución era imprecisa. Las reformas disminuyeron la asignación a un 10%, disponiéndose el mecanismo de distribución en caso de que hubiera un remanente, una vez resarcido el monto a los municipios afectados por el cambio de fórmula. Además en artículos transitorios se dispuso que el porcentaje compensatorio del Fondo Común de Participaciones gradualmente iría disminuyendo, así en 2003 sería de 8%, en 2004 de 6% y en 2005 de 4%, para en 2006 distribuirse el 100% del monto de las participaciones federales sin reservar nada como fondo compensatorio.

Una vez reformados los artículos de la Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales, que constituyeron el acto reclamado en la Controversia Constitucional promovida por el ayuntamiento del municipio de Acapulco de Juárez, la

¹² Se anexan publicaciones efectuadas en periódicos de circulación local y nacional: 14 de mayo del 2001 en La Jornada El Sur (Anexo 4), 17 de mayo del 2001 en El Sol de Acapulco (Anexo 5), 03 de octubre del 2002 en el Diario 17 (Anexo 6), 04 de octubre del 2002 en el Diario 17 (Anexo 7), 04 de noviembre del 2002 en Reforma (Anexo 8).

Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró sobreeséda la Controversia Constitucional el 20 de enero de 2004.

Independientemente del cauce de la Controversia Constitucional, el logro interesante de este proceso para el ámbito municipal fue el haber puesto en la agenda nacional, el tema de las irregularidades en la entrega de participaciones a municipios, en un estado con un atraso en los equilibrios políticos que se observan de manera generalizada en el resto del país, demostrando que los municipios pueden y deben ser reales interlocutores de la coordinación fiscal.

Aún y cuando el gobierno del estado subsanó la irregularidad de origen al modificar la Ley 251, ha continuado con las irregularidades de práctica con el retraso en la entrega de las participaciones y la falta de información publicada.

En cuanto a los órganos de Coordinación Fiscal, a dieciséis años de estar dispuestos en la Ley 251, y a pesar de que el presidente municipal de Acapulco de Juárez solicitó que se convocaran desde el año 2001, éstos no han sido conformados. Con fecha 23 de abril de 2004 el gobierno del estado de Guerrero, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, convocó a los municipios de la Costa Grande, Costa Chica y Acapulco a una reunión de trabajo del proyecto para la conformación de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal¹³, sin embargo, en dicha reunión solamente se

¹³ Se anexa copia de convocatoria emitida por el gobierno del estado de Guerrero, por conducto de la secretaría de finanzas y administración, para la presentación del

expuso la conformación y las facultades de tales órganos. Por lo tanto, dichos órganos siguen siendo inoperantes actualmente.

4. SISTEMA DE ANÁLISIS DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS.

Los hechos de irregularidad acontecidos en el municipio de Acapulco de Juárez respecto al tema de las participaciones federales, hechos que no son exclusivos de este municipio sino que se presentan en diversos municipios del país, han servido de fundamento para generar un sistema que permita analizar la distribución de las participaciones a los municipios desde la óptica de los gobiernos municipales.

El Sistema Estatal de Coordinación Fiscal está integrado por tres componentes básicos:

1. Bases y algoritmos de distribución.
2. Modalidades de entrega.
3. Transparencia informativa.

4.1 Bases y algoritmos de distribución.

El primer párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que las legislaturas locales deberán establecer los criterios de distribución de las participaciones que la federación, a través del estado, entrega a los municipios. Sin embargo, estas fórmulas deben cumplir con la norma de carácter general establecida en la citada ley federal, en el sentido de distribuir al menos el 20 % del Fondo General de Participaciones y de los impuestos participables que reciba el

estado, y el 100 % del Fondo de Fomento Municipal, como ha quedado expuesto en el capítulo segundo.

Además, estas fórmulas de distribución deben o deberían satisfacer un conjunto de proposiciones básicas, nacional e internacionalmente, aceptadas en la materia¹:

- a) EQUIDAD: Los municipios pobres no deben ser tratados menos favorablemente que los municipios en mejor condición.

- b) INCENTIVO: Se debe incentivar el esfuerzo de recaudación interna.

- a) DESPOLITIZACIÓN: Las preferencias políticas no deben intervenir en la distribución de los recursos.

El resultado de este análisis será:

- 4.1.1 Cumplimiento o incumplimiento del porcentaje mínimo establecido en la ley respecto al monto del fondo de participación distribuido a los municipios.

¹ KRAEMER Moritz, *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Inter-American Development Bank, January 1997.

- 4.1.2 Posibilidad, positiva o negativa, para el municipio de calcular con precisión los montos de los fondos de participación que recibirá del estado.
- 4.1.3 Precisión o imprecisión entre los montos asignados por el estado y calculados por el municipio.
- 4.1.4 Cumplimiento o incumplimiento de las proposiciones de distribución.

4.2 Modalidades de entrega.

El artículo 6 párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal establece los plazos y condiciones de entrega de las participaciones, por conducto de los estados, a los municipios. Los estados deberán entregar a los municipios las participaciones que les correspondan, cinco días posteriores a aquél en que el estado las reciba.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 31 de enero, el calendario de entrega, porcentaje y montos estimados para el ejercicio fiscal, de los recursos de participaciones a los estados, en la que se deberá especificar el monto correspondiente a cada fondo. Publicación que sirve de referencia para conocer la fecha de entrega a los municipios (máximo cinco días después).

En el artículo 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal se establece lo relativo a los ajustes y liquidaciones respecto a las participaciones federales.²

El resultado de esta revisión será:

- 4.2.1 Entrega de los recursos en tiempo o no, según el calendario oficial.
- 4.2.2 En la entrega de recursos, especificación o no del monto que corresponde a cada fondo de participación.
- 4.2.3 Información o no al municipio sobre los ajustes cuatrimestrales y anuales.
- 4.2.4 Descuentos satisfactoriamente o insatisfactoriamente respaldados.

4.3 Transparencia informativa.

El derecho a la información de los municipios está consignado en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación fiscal, al disponer que los estados deberán publicar el calendario de entrega, porcentaje y monto de las participaciones estimadas en el ejercicio fiscal, así como la

² En este artículo se mencionan los ajustes cuatrimestrales y de ejercicio de las participaciones, definiendo la fecha de liquidación en caso de diferencia resultante a favor de los estados.

publicación trimestral que deben efectuar informando el importe de las participaciones entregadas a los municipios.

El punto crítico de la transparencia en el proceso de distribución de participaciones, está cimentado en la calidad y la cantidad de información que se publica por parte del gobierno estatal. Generalmente la información, o no se publica, o se publica parcialmente, de tal forma que es muy complicado para el municipio el cálculo adecuado de los recursos que le corresponden.

En este aspecto, el análisis deberá considerar:

- 4.3.1 Publicación o no, de las bases y fórmulas de distribución.
- 4.3.2 Publicación o no, de los insumos de datos que intervienen en el cálculo de las participaciones.
- 4.3.3 Publicación o no, en diarios principales de circulación estatal, y antes del 15 de febrero, de la distribución anual por municipio, de cada uno de los fondos de participación.
- 4.3.5 Publicación o no en forma trimestral, del reporte de los recursos entregados, por municipio, especificando el monto de cada fondo de participación, más los ajustes parciales y anuales efectuados.

Este análisis puede concentrarse en una matriz en la cual se identifican las irregularidades en las que, a la luz de la normatividad

que establece la Ley de Coordinación Fiscal y con el criterio de transparencia que debe regir en la coordinación fiscal, los estados incurren en la distribución de las participaciones a los municipios.

En el caso de haber disposiciones de carácter estatal adicionales, cada municipio las podría incluir en su propia matriz.

Para el caso del municipio de Acapulco de Juárez, los resultados son los siguientes:

4.1 BASES Y ALGORITMOS DE DISTRIBUCIÓN			4.2 MODALIDADES DE LA ENTREGA			4.3 TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN		
	SI	NO		SI	NO		SI	NO
4.1.1 Porcentajes correctos		X	4.2.1 Entrega a tiempo		X	4.3.1 Fórmulas publicadas	X	
4.1.2 Cálculo posible		X	4.2.2 Monto por fondo	X		4.3.2 Datos e insumos del cálculo publicados		X
4.1.3 Precisión en los montos		X	4.2.3 Ajustes trimestrales y anual		X	4.3.3 Distribución por fondo y municipio publicados	X	
4.1.4 Proposiciones de distribución	X		4.2.4 Descuentos respaldados		X	4.3.4 Informe trimestral publicado	X	

Como puede observarse, existen irregularidades en prácticamente todos los puntos analizados en la matriz. El cumplimiento parcial de una disposición se considera también una irregularidad.

A la vista de los resultados de esta valoración, los gobiernos municipales están en la posibilidad de iniciar y desarrollar una serie de acciones a través de las cuales se promueva la legalidad y la transparencia en el tema que hoy nos ocupa.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como producto del federalismo en México se concibió, primordialmente, como un mecanismo a través del cual los estados, que autónomamente decidieran coordinarse con la federación en materia fiscal, participarían de la recaudación federal a cambio de eliminar los gravámenes locales, y así evitar la concurrencia impositiva.
- El propósito que dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido rebasado, ya que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades federativas, incorporando en el esquema de coordinación a los municipios. Sin embargo, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y uno de éstos es establecer nuevos mecanismos y elementos que permitan una distribución más equitativa de las participaciones.
- Al ser los municipios el tercer orden de gobierno con menores potestades tributarias, se convierten en entes vulnerables y las participaciones federales, dentro del esquema de coordinación fiscal, que forman parte de su hacienda pública, son susceptibles de sufrir afectaciones.
- El municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, es una muestra de la vulnerabilidad de los municipios en el esquema de coordinación fiscal, al haberse convertido en el actor de una

demanda constante por el cumplimiento de las disposiciones en materia de coordinación fiscal en el estado de Guerrero. La gestión que el municipio de Acapulco de Juárez ha efectuado en torno a las irregularidades cometidas por el gobierno del estado de Guerrero, en torno al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y los logros que éste ha obtenido al respecto, lo posicionan como un municipio que hace valer sus derechos frente a cualquier órgano, cuya experiencia es digna de compartir y un ejemplo municipal a seguir.

- Los municipios en la defensa de sus derechos respecto a lo concerniente a la hacienda pública municipal, tienen dos posibles vertientes de acción propuestas:
 - a) Por una parte, están las facultades legales que los ordenamientos jurídicos a nivel federal, estatal y municipal les otorgan, y los cuales abren un abanico de posibilidades y recursos que las autoridades municipales pueden ejercer ante las instancias competentes, apelando únicamente a los incumplimientos o irregularidades legales que se cometan en perjuicio del municipio, y que le brindan un resultado imparcial.
 - b) Por otra parte, están los actores sociales cada vez más presentes y participativos en los procesos que les afectan e interesan, y sustentados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental. La información a la opinión pública, la búsqueda de consensos municipales, los apoyos estratégicos, el acercamiento a legisladores estatales y federales, son parte de la socialización necesaria para lograr efectivamente superar las irregularidades que actualmente se dan en la mayoría de los estados en el tema de las participaciones.

- Las alternativas posibles que se proponen que efectúe un municipio que presente irregularidades en su sistema de coordinación fiscal son las siguientes:
 - I. Una vez establecida la matriz de irregularidades expuesta en el Capítulo Cuarto, un primer paso es la solicitud de información, fundamentada en el derecho de petición plasmado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las disposiciones locales aplicables, tanto a los funcionarios estatales correspondientes, como a las autoridades del Congreso Local. El objetivo de esta acción será: 1) Hacer del conocimiento de funcionarios y autoridades que el gobierno municipal tiene registro técnico fundamentado de las irregularidades; 2) Que el gobierno del estado fundamente debidamente las acciones cometidas y responda al gobierno municipal; y 3) Buscar acuerdos para superar dichas irregularidades.

II. Una vez agotado el primer recurso, y de no haber respuesta en un término razonable, la segunda alternativa sería el envío de oficios al gobernador, al secretario de finanzas del estado, y al presidente de la Comisión de Hacienda del Congreso estatal, requiriendo el cumplimiento de los artículos contravenidos y fundamentando legalmente en ordenamientos de carácter federal, estatal o municipal, según sea el caso, y enviando copia de los oficios a autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Coordinación con Entidades Federativas), Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Cámara de Diputados (Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo), Cámara de Senadores (Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal) y asociaciones municipales (CEDEMUN, AMMAC, AALMAC, FENAMM). El objetivo de hacer del conocimiento de las irregularidades cometidas en contra del municipio, a las autoridades de la SHCP, es que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en uso de las facultades que le otorga la Ley de Coordinación Fiscal, efectúe recomendaciones al gobierno del estado para no seguir cometiendo irregularidades y, en su caso, resarcir al municipio los daños y perjuicios ocasionados, en un afán de vigilar el buen funcionamiento de la coordinación fiscal entre municipio y estado.

III. Según el tipo de irregularidad y contravención legal que se presente, y de no haber ningún acercamiento o respuesta por parte del gobierno del estado, será necesario que el gobierno municipal estudie y analice el caso para fundamentar, en los ordenamientos jurídicos procedentes, la defensa de sus derechos, e interponiéndolos en tiempo ante las instancias legales que tengan competencia en el asunto. Como en el caso de municipios que se vean afectados en su hacienda pública, por el retraso en el pago de las participaciones federales, existe la posibilidad de interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para denunciar el retraso y solicitar el pago de intereses generados a favor del municipio, tal como lo dispone el criterio que informa la jurisprudencia obligatoria en materia administrativa número P./J. 46/2004, con registro 181.288, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Página 883, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, titulada “**RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES**”.

- Las alternativas consideradas anteriormente serán tan efectivas como lo sea la socialización del proceso. Mientras más difusión, consensos y apoyos se establezcan, más posibilidades de éxito

tendrá la gestión municipal. Por esto, y en paralelo a las alternativas jurídicas, se tienen que considerar las acciones siguientes:

- a) Difusión en medios de comunicación y foros ciudadanos: notas informativas, desplegados en prensa, presentación del proceso municipal en foros.
- b) Coalición municipal: tener comunicación y organizar reuniones con otros municipios para emprender acciones concertadas.
- c) Congreso estatal y federal: procurar el apoyo de las comisiones relacionadas con federalismo, fortalecimiento municipal y coordinación fiscal.
- d) Reuniones con asociaciones municipales: a nivel federal, para gestionar apoyos técnicos y estratégicos, así como la difusión y seguimiento del caso.
- e) Actores estratégicos: buscar el acercamiento y apoyo de organismos y personas cuyo prestigio e incidencia en los asuntos municipales y de coordinación fiscal, a nivel estatal y federal, represente un interlocutor valioso a favor del municipio.

- En el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se establecen organismos en materia de coordinación en los que no tienen participación los municipios. El hecho de que los municipios no tengan representación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca una nula participación en los programas de trabajo de los órganos de coordinación, que las problemáticas que enfrentan los municipios en esta materia se aborden indirecta e imprecisamente y, que los gobiernos federal y estatal desconozcan la situación municipal dentro del sistema y sus recursos coordinados. Esta situación denota un desequilibrio en el esquema del federalismo fiscal, que posibilita proponer la inclusión de los municipios en el esquema de coordinación, que permitirá tomar decisiones más cercanas a las problemáticas locales y favorecer el proceso de descentralización de una manera más consensada y efectiva.

La participación de los municipios deberá considerarse en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, por lo que se propone adicionar fracciones al artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 20. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

*I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ocho entidades **y por dieciséis municipios**. Será presidida.....*

II.

III.

IV.

V. Los municipios estarán representados por los dieciséis que al efecto elijan, los cuales actuarán a través del presidente municipal o del titular de su órgano hacendario.

VI. Los municipios que integren la Comisión Permanente serán elegidos por cada uno de los grupos expresados en la fracción III del presente artículo, debiendo representarlos en forma rotativa y pertenecer a entidades distintas.

VII. Los municipios miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de concluido su periodo, en tanto no sean elegidos los que deban sustituirlos.

VIII. La Comisión Permanente sesionará, cuando menos dos veces al año, y será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por seis de los miembros de dicha Comisión. En la Convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

- Las ventajas que tendría la representación de los municipios en los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serían las siguientes: participación de los tres órdenes de gobierno en la toma de decisiones con respecto a los recursos que integran la recaudación de los gobiernos y que se encuentran coordinados; mejorar los procesos de descentralización de las atribuciones y

recursos al obtener diagnósticos precisos de las haciendas públicas municipales; el intercambio de experiencias por parte de los representantes hacendarios federal, estatal y municipal; tener alternativas y propuestas de reformas a la legislación que rige el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; modificar o establecer nuevos mecanismo de distribución de los recursos coordinados; tener alternativas a la falta de recursos con estrategias tripartitas; entre otras.

- La problemática que se ha suscitado respecto a la entrega tardía de las participaciones a los municipios, por conducto de los gobiernos estatales, obliga a proponer un esquema de entrega directa de las participaciones de la federación a los municipios para erradicar las irregularidades que se cometen al respecto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV, inciso b), dispone que la federación es el sujeto obligado en la entrega de las participaciones a los municipios, aún y cuando ha delegado la obligación a los estados, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6. La entrega directa de las participaciones de la federación a los municipios no se propone en un sentido de aplicación generalizado, sino mediante petición de los gobiernos municipales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo cumplimiento de requisitos, tales como una carta de visto bueno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y una cuenta bancaria a nombre del municipio para el depósito exclusivo de tales recursos. Esta modalidad en la entrega de las

participaciones implicaría ventajas financieras de transparencia, de eficiencia administrativa, de control y seguridad en los recursos municipales. La hacienda pública de los municipios con capacidad para gestionar la entrega directa de las participaciones federales, se fortalecería notablemente, y permitiría una aplicación de los recursos públicos programada y en beneficio de la población.

- El municipio, como persona de derecho público y con la personalidad jurídica con la que está dotado, debe pugnar siempre por la defensa de los derechos municipales que, constitucionalmente le han sido otorgados y los cuales debe ostentar, para que el gobierno municipal sea capaz de cumplir con sus obligaciones en beneficio de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIOJA VIZCAÍNO Adolfo, *Derecho Fiscal*, 4^a ed., Ed. Themis, México, 1988.

BURGOA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Mc Graw-Hill, México, 1997.

CALZADA PADRÓN Feliciano, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México, 1990.

CARRASCO IRIARTE Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 3^a ed., Ed. Harla, México, 1991.

CHAPOY BONIFAZ Dolores, et al., *El Federalismo Mexicano*, INAP, México, 1988.

CHAPOY BONIFAZ D. y FERNÁNDEZ Y CUEVAS J., *Derecho Fiscal*, UNAM, México, 1991.

CHAPOY BONIFAZ Dolores, *Derecho Financiero*, UNAM-IIJ, México, 1997.

COSTELOE Michael, *La Primera República Federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

GUILLÉN QUEVEDO José Ramón, *Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y el Estado de Guerrero*, México, H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco, 1983.

FAYA VIESCA Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, INAP, México, 1988.

GARCÍA RAMÍREZ Roberto, *El Federalismo fiscal en México: evaluación de la política de distribución de participaciones federales*, Revisión de la Teoría y Praxis Administrativa, Vol1, Núm. 1, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 1987.

GARZA GARCÍA César C., *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Mc Graw-Hill, México, 1997.

GONZÁLEZ ARENAS Cecilia, *Hacienda Municipal, autonomía y dependencia*, Estudios Municipales, Año III, Núm. 20, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (IILSEN), *El Federalismo Fiscal en México*, México, agosto de 2001.

KRAEMER Moritz, *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Inter-American Development Bank, January 1997.

MARTÍNEZ DE LA SERNA Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.

MORONES HERNÁNDEZ Humberto, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, INDETEC, México, 1996.

ORTEGA LOMELÍN Roberto, *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*, Ed. Porrúa, México, 1988.

RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, *Derecho Fiscal*, Ed. Harla, México, 1986.

SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, *Derecho Constitucional*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 30ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro de Arteaga.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Chiapas.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y sus Municipios.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de San Luis Potosí.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas.
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán.
Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del estado de Tabasco.
Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit.
Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur.
Ley de Egresos del Estado de Nuevo León.
Ley General de Coordinación Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios.
Ley para la distribución de participaciones y aportaciones federales a los Municipios del Estado de Coahuila.
Ley para la administración y vigilancia del Sistema de Participaciones y la colaboración administrativa en materia fiscal del Estado de Durango.
Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
Ley que fija las bases, montos y plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales correspondientes a los municipios del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal 2004.

Ley 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales en el Estado de Guerrero.

Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

Código Fiscal del Estado de Chihuahua.

Decreto en el que se establecen los montos participables y los factores de distribución de participaciones federales para los veinte municipios del Estado de Nayarit.

Decreto que establece las participaciones que corresponden a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo en los ingresos federales y estatales y su distribución para el ejercicio fiscal del año 2004.

Decreto que establece los factores de distribución de participaciones federales a los municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2004.

INTERNET

www.aguascalientes.gob.mx

www.bajacalifornia.gob.mx

www.coahuila.gob.mx

www.congresocam.gob.mx

www.congresodurango.gob.mx

www.congreso-hidalgo.gob.mx

www.congresojal.gob.mx

www.congresomich.gob.mx

www.colima-estado.gob.mx
www.chiapas.gob.mx
www.chihuahua.gob.mx
www.edomexico.gob.mx
www.finanzasoaxaca.gob.mx
www.gbcs.gob.mx
www.guanajuato.gob.mx
www.inafed.gob.mx
www.morelos.gob.mx
www.nayarit.gob.mx
www.nl.gob.mx
www.puebla.gob.mx
www.queretaro.gob.mx
www.quintanaroo.gob.mx
www.scjn.gob.mx
www.sefiplan.gob.mx
www.shcp.gob.mx
www.sl.potosi.gob.mx
www.sinaloa.gob.mx
www.sncf.gob.mx
www.sonora.gob.mx
www.tabasco.gob.mx
www.tamaulipas.gob.mx
www.tlaxcala.gob.mx
www.yucatan.gob.mx