

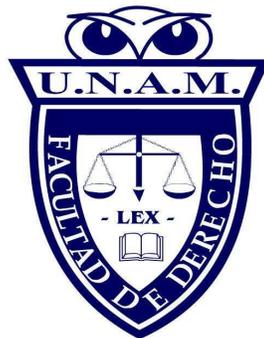


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO EN EL SISTEMA NACIONAL DE
COORDINACIÓN FISCAL”**



T E S I S
NADIA ÁVILA LÓPEZ

ASESOR: Lic. Carlos Javier Verduzco Reina



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.

DEDICATORIAS

A mi madre:

*Tu amor incondicional hizo magia en mi,
todo tu esfuerzo y dedicación fueron premiados.
Por darme la vida y hacer que cada minuto cobrara importancia.
Infinitamente GRACIAS.*

A mi hermana Karina:

*Admiro tu carácter, perseverancia y fuerza de voluntad,
cualidades que me han servido de motivación.*

A mi hermana Gaby:

*Me encanta tu alegría, vitalidad y tenacidad
que me han dado impulso durante toda mi vida.*

A mi abuela Teresa:

*Para mí tu vida fue una lección de fortaleza,
donde quiera que estés, Gracias*

A mi padre:

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO	
1. - Concepto de Potestad Tributaria	3
2. - El Federalismo Fiscal en México	10
3. - Principios Constitucionales	
3.1 Rectoría del Desarrollo Nacional (Artículo 25)	14
3.2 Sistema Nacional de Planeación (Artículo 26)	16
3.3 Principios Fundamentales de la Potestad Tributaria	18
3.4 Facultades de la Federación en Materia Hacendaría (Artículo 73)	31
3.5 Facultades y Prohibiciones de los Estados (Artículos 117,118 y 124)	33
3.6 La Hacienda Municipal (Artículo 115)	35
4. - La Concurrencia Tributaria	42
CAPITULO II EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO	
1. - Las Convenciones Nacionales Fiscales	45
1.1 Primera Convención Nacional Fiscal de 1925	46
1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933	49
1.3 Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947	53
1.3.1 Objetivos	53
1.3.2 Conclusiones	54
1.4 La Convención Nacional Hacendaria de 2004	58
CAPITULO III LA COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL	
1. - La Ley de Coordinación Fiscal	62

1.1 Objeto	63
1.2 La Recaudación Federal Participable	64
1.3 El Fondo General de Participaciones	65
1.4 El Fondo de Fomento Municipal	68
1.5 Desventajas del Sistema de Participaciones	69
1.6 El Fondo de Aportaciones Federales	71
2. - Organismos integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	85
2.1 La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	86
2.2 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	88
2.3 Instituto Para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC)	90
2.4 La Junta de Coordinación Fiscal	92
2.5 Grupos de Trabajo	92
2.6 Grupos Técnicos	97
3. - El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	100
3.1 Objetivos	101
3.2 Efectos	101
3.3 Entidades Coordinadas en Derechos	103
3.4 Entidades No Coordinadas en Derechos	104
3.5 Sanciones en caso de incumplimiento	103
3.6 Medios de Impugnación	105
3.6.1 Recurso de Inconformidad	106
3.6.2 Controversia Constitucional	107
CAPITULO IV CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	
1.- Convenios de Coordinación Fiscal	110
1.1 Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	110

1.2 Origen de la Colaboración Administrativa	113
2. - Convenios de Colaboración Administrativa	114
2.1 Evolución de los convenios	119
2.2 Anexos	128
2.3 Evolución de los Anexos	129
2.4 Porcentaje de Incentivos Económicos	133

**CAPITULO V ANÁLISIS DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
CELEBRADO ENTRE EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y LA FEDERACIÓN**

1.- Diagnóstico de la Colaboración Administrativa en el Estado de Quintana Roo	137
2.- Objetivo y Fundamento Jurídico	142
3. - Facultades y Obligaciones de las Partes	
3.1 Ingresos Coordinados	144
3.2 Facultades Otorgadas al Estado en Impuestos Federales	145
3.3 Obligaciones en materia de IVA, ISR, IMPAC e IESPS	146
3.4 Funciones Inherentes al Registro y Control Vehicular y al Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos	147
3.5 Facultades Derivadas del Artículo 41 del Código Fiscal de la Federación	149
3.6 Facultades en Multas No Fiscales	151
3.7 Facultades de Comprobación	152
3.8 Facultades y Obligaciones en Materia de Vehículos de Procedencia Extranjera	153
4.- Incentivos Económicos	154
5.- Transparencia en el Manejo de Fondos	156
6.- Facultades Reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	158
7.- Sistema Nacional de Evaluación	160

8.- Cumplimiento, Vigencia y Terminación del Convenio	161
9.- Importancia Funcional y Recaudatoria de la Colaboración Administrativa.	163
10.- Propuesta para una Reestructuración Integral de la Colaboración Administrativa.	165
ANEXOS	
I. Organigrama del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	168
II. Resumen por Fondo y Entidad Federativa del Presupuesto de Egresos 2007.	169
III. Fechas de Publicación en el Diario Oficial de la Federación del Convenio de Adhesión del Estado de Quintana Roo.	170
IV. Fechas de Publicación en el Diario Oficial de la Federación del Convenio de Colaboración Administrativa del Estado de Quintana Roo.	171
CONCLUSIONES	172
BIBLIOGRAFIA	176

INTRODUCCIÓN

Dentro de un sistema federal, como el que prevalece en México, el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno es de vital importancia, para lograr que los ámbitos jurídico, económico y político que integran un país funcionen de manera óptima.

Específicamente las atribuciones y relaciones en materia fiscal que corresponden a la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, se proyectan en la efectividad de la recaudación que tiene a su cargo cada sujeto activo de la obligación tributaria en su respectivo ámbito de gobierno.

La transición para llegar al federalismo fiscal, materializado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que hoy se conoce fue larga y complicada, sin que ello signifique que se hayan cumplido al 100% las expectativas que cubran la tan ansiada armonía fiscal de los gobiernos mencionados.

El actual Sistema de Coordinación Fiscal, surge por la necesidad de establecer la potestad tributaria que corresponde a cada nivel de gobierno con el propósito de erradicar lo que ha subsistido por años y que es la excesiva centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal y la correlativa debilidad fiscal de las Entidades Federativas y de los Municipios.

La esencia de este sistema consiste en lo siguiente: la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

Este sistema dio origen a la Ley de Coordinación Fiscal la cual permite que las entidades federativas y la Federación suscriban convenios, en los que se expresa la voluntad de los entes con potestad tributaria de apoyar las

relaciones fiscales entre ellos, en algunos casos incluyendo a los Municipios cuando los Estados hubieren manifestado su conformidad para hacerlo.

Los principales convenios que han coadyuvado al mejor funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son el de **adhesión** al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el convenio de **colaboración administrativa** en materia fiscal federal; por medio de los cuales se han redefinido quehaceres y responsabilidades de las Entidades Federativas, Municipios y el Gobierno Federal, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno para realizar las tareas de fiscalización y recaudación, premiando a los gobiernos locales con recursos denominados incentivos económicos cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

En la presente investigación se hace un análisis jurídico, económico y dogmático del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de manera particular se resalta la importancia que tiene impulsar y reestructurar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal a través de un análisis del convenio de colaboración administrativa suscrito por el Estado de Quintana Roo y el Gobierno Federal.

En este orden de ideas, en los capítulos uno y dos respectivamente se exponen la potestad tributaria del Estado y la evolución de la coordinación fiscal, para continuar en el capítulo tres con el estudio de la coordinación fiscal federal y el cuatro con los convenios de colaboración administrativa. Finalmente se concluye en el capítulo cinco con el análisis que se menciona en el párrafo anterior.

CAPÍTULO I

LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO

1.- Concepto de Potestad Tributaria

El Estado como institución ha sido una de las mas discutidas por diversos tratadistas de todo el mundo en cuanto a su origen, naturaleza, elementos y funciones, sin embargo hay un punto en que la mayoría converge, y es respecto al poder como un elemento fundamental en la existencia del mismo por la facultad que tiene de imponer su voluntad en la relación gobernado-gobernante dentro de su jurisdicción y conforme al orden jurídico que lo reviste.

“El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; El Estado celebra tratados, es sujeto del Derecho internacional; El Estado en suma, es titular de derechos y obligaciones...conceptos como poder, legitimación, soberanía y otros que se refieren al Estado deben mucho de su significado a las normas jurídicas que presuponen.”¹

Los griegos concibieron a la *polis* como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir a la *república* en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades.

Una característica importante es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario,

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. D-H. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 11ªed. Ed Porrúa. México. 1998.

autoridad soberana o simplemente como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como corporación territorial dotada de un poder de mando originario según palabras de Jellinek; este poder es otorgado gracias a la existencia de un sistema normativo al cual se encuentran sometidos los individuos que integran el Estado.

La potestad, por otro lado, tiene relación con la idea de dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa; es una atribución jurídica conferida a un órgano o autoridad; este poder soberano reside exclusivamente en el pueblo, quien ante la imposibilidad física de ejercerlo en forma directa lo hace a través de los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes en todo momento deben actuar de conformidad con los lineamientos establecidos en la ley suprema como mandatarios regidos por leyes dictadas por voluntad y beneficio general del pueblo.

La actividad financiera es uno de los aspectos más relevantes dentro de esta potestad, ya que el Estado está obligado a realizar un sin fin de atribuciones, entre ellas la prestación de servicios públicos, por lo que, tiene que allegarse de recursos económicos para cumplir su cometido mismo que obtiene con erogaciones mediante la realización de lo que se denomina GASTO PÚBLICO.

Estos recursos pueden bien provenir del propio Patrimonio Estatal en la explotación de recursos naturales, en forma concesionada, de la venta de bienes muebles e inmuebles, a través de la obtención de créditos provenientes del propio Estado (deuda interna), o del exterior (deuda externa), sin embargo en la mayoría de los países los ingresos son obtenidos del patrimonio de los particulares a través de las llamadas CONTRIBUCIONES, mismas que el Estado puede imponer atendiendo a los principios fundamentales que establece la Constitución tales

como legalidad tributaria, proporcionalidad, equidad, destino del gasto público, obligatoriedad y anualidad.

Esta facultad del Estado es lo que se denomina POTESTAD TRIBUTARIA y es solo una parte de lo que constituye la actividad financiera del mismo.

“Tradicionalmente se ha dividido esta actividad de la siguiente manera:

a) **Ingresos Públicos**.- Implica la división respecto de la forma de obtenerlos, así como también el análisis sobre cuales serán las consecuencias de esta actividad sobre la economía nacional.

b) **Gasto Público**.- Planeación y realización de los egresos necesarios para que el Estado se allegue de recursos suficientes lo cual realiza a través del presupuesto de egresos.² (Fr IV art. 74 constitucional)

c) **Administración del patrimonio del Estado**.- Se refiere a la explotación del patrimonio del Estado.”³

De acuerdo con el maestro Manuel Hallivis Pelayo la tributación en concreto se ocupa de dos aspectos:

“1. - Como sufragar los servicios básicos que debe aportar el Estado (impartición de justicia, proveer defensa, seguridad, hacer respetar la ley etc.) y

2. - Como financiar aquellos programas que han de eliminar los efectos colaterales de una economía de mercado, como son la pobreza, el

² Instrumento fundamental de planeación para impulsar el desarrollo integral al definir y cuantificar los recursos presupuestales asignados a los programas y actividades institucionales de las dependencias, órganos descentralizados, delegaciones, entidades y órganos autónomos para la consecución de los propósitos sociales, políticos, económicos y culturales establecidos constitucionalmente.

³ VILLEGAS, Héctor B. *Manual de Finanzas Públicas, La Economía Jurídicamente Regulada del Sector Público en el Mundo Globalizado*. Ed. De Palma, Buenos Aires. 2000. P. 166.

desempleo, y la contaminación. En otras palabras cómo financiar un desarrollo sustentable con justicia social.”⁴

Por lo tanto existen dos poderes el financiero que se refiere a toda la actividad financiera del Estado: Ingresos y Egresos y el poder tributario que es la facultad propia del Estado para crear tributos.

Desde la antigüedad, el Estado ha exigido a los particulares la aportación de recursos para poder sostener la función pública, los cuales en épocas modernas se hacen a título de contribuciones.

“El Poder tributario es el derecho del Estado de exigir de los particulares la aportación de una parte de su riqueza para satisfacer los gastos públicos, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución Federal.”⁵

De esta forma encontramos tres elementos fundamentales de la potestad tributaria:

- 1.- Facultad para exigir contribuciones
- 2.- La ejerce el Estado dentro de los límites que establece la Constitución.
- 3.- Se manifiesta o ejerce a través de la expedición de normas jurídicas.

Por lo que toca a las contribuciones corresponde al legislativo la potestad tributaria, ya que en México únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los Municipios requieren de la aprobación del Congreso del Estado para que sus contribuciones tengan vigencia; al ejecutivo el

⁴ HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Fisco, federalismo y globalización en México*. Tax Editores. México. 2005. P.167

⁵ PÉREZ BECERRIL, Alonso. *Reflexiones en Torno al Sistema Fiscal Mexicano*. Ed. Porrúa. México 2004. PP. 26-27.

ejercicio de la competencia tributaria, y finalmente al poder judicial el control constitucional.

Para Narciso Sánchez Gómez

“...la potestad tributaria del Estado, es la atribución legal que le confiere la Constitución Política Federal para establecer las contribuciones necesarias que se requieren dentro de su espacio territorial para cubrir el gasto público y que debe ejercitarse bajo los principios de generalidad, equidad, proporcionalidad, legalidad y ámbito de competencia físico-geográfico.”⁶

Por otro lado, el maestro Sergio Francisco de la Garza, afirma que “recibe el nombre de Poder Fiscal o Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”.⁷

Rodríguez Lobato, sostiene que la Potestad Tributaria es “el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos.”⁸

En México, las contribuciones a las que están obligados los particulares, solo pueden recaudarse si se encuentran establecidas en ley, por lo tanto es esta por excelencia, la única fuente de obligación tributaria, es decir el establecimiento de un tributo debe estar regulado por los lineamientos establecidos constitucionalmente, respetándose así las garantías del gobernado, de lo contrario

⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª ed. Ed. Porrúa, México 1999. P. 92

⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1990. P. 234

⁸ RODRIGUEZ, LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2ª ed. Ed. Harla, México, 1998 P. 6-8

sé prevén medios de control constitucional que limitan la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, debiéndose respetar principios fundamentales como la equidad, la igualdad y la reserva de ley.

Para Hallivis, el Poder Tributario se refiere a la “facultad que tiene el Estado, para imponer contribuciones, excepciones a las mismas y obligaciones a cargo de las personas sometidas a su competencia territorial, así como infracciones y delitos relacionados con esta materia y sus correspondientes sanciones, para mediante la disposición y administración posterior del producto de los mismos, estar en condiciones de cumplir con las atribuciones y fines que le están encomendados.”⁹

Aunque los tres poderes de la Unión tienen relación con el poder tributario, es atribución del poder legislativo al momento de expedir las leyes fiscales quien de una serie de hechos tributariamente relevantes seleccionara los más importantes que en caso de producirse generan la obligación de los gobernados (sujeto pasivo de la obligación tributaria) para contribuir con el gasto público (hecho imponible) entre los cuales destacan:

- Percepción de ingresos
- Propiedad o posesión de bienes
- Actos jurídicos
- Consumo de bienes o servicios
- Producción de bienes o servicios
- Nacionalización de mercancías extranjeras

⁹ HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Fisco, federalismo y globalización en México*. Op.cit.181

Por lo tanto la obligación tributaria tiene como única fuente la ley y surge con la realización de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo.

Para Martgain Manautou la obligación tributaria es “el vinculo jurídico en virtud del cual el estado denominado sujeto activo, exige de un deudor llamado sujeto pasivo el cumplimiento de una prestación pecuniaria y excepcionalmente en especie”.¹⁰

Giuliani Fonrouge¹¹ enumera algunos caracteres propios de la *POTESTAD TRIBUTARIA* del Estado:

a) Abstracto	Debe materializarse en una norma jurídica expedida por el Poder Legislativo, específicamente la Constitución.
b) Permanente	En el momento en que surge el Estado, como entidad jurídico-política se instituye el poder tributario, sin que pueda aceptarse su extinción por prescripción, caducidad o pacto entre naciones.
c) Irrenunciable	El estado no puede desprenderse de este atributo esencial de su autoridad, puesto que sin el poder tributario, no podría subsistir y menos cumplir sus múltiples cometidos de orden público y de interés colectivo.
d) Indelegable	No puede transferirse o cederse a un tercero, ni en forma transitoria, aunque por mandato constitucional, la Federación puede transferir el ejercicio de una parte de esa potestad a favor de las entidades federativas o municipios.
e) Privativo o concurrente	Es decir que el Gobierno Federal, las Entidades Federativas o los Municipios, tengan señaladas las fuentes o materias tributarias que son exclusivas de su propia competencia. A contrario sensu el poder tributario concurrente, nos da a

¹⁰ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 6ª ed. Ed. Porrúa. México 1989 P. 226.

¹¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*. Vol. II, 6ª edición, Ed. Depalma, Argentina, 1997, PP. 1130-1134.

	entender que puede ser ejercitado, tanto por la federación así como por las entidades federativas sobre las mismas fuentes o materias gravables
--	---

2.- El Federalismo Fiscal en México

Etimológicamente la palabra federalismo (*foedus*) deriva de federación que a su vez proviene del latín *federato-eris* que significa unión, alianza, pacto o acuerdo.

“La federación es el sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía para formar un solo Estado denominado Federal con el propósito de realizar en común fines característicos de esta institución.”¹²

El federalismo es uno de los conceptos más amplios en lo que respecta a la organización política, jurídica y económica de un país; por su parte el federalismo fiscal solamente se refiere a las relaciones hacendarias entre los distintos ordenes de gobierno. Al respecto Saucedo Sánchez refiere “El federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público en cada una de las haciendas locales.”¹³

Sin embargo llegar a este concepto sufrió un proceso evolutivo importante, concretamente en México, implementar el sistema federal como forma de gobierno ha tenido una larga trayectoria histórica, reflejo de una lucha constante entre dos

¹² DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Op. Cit. P. 287

¹³ SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. *Hacia el Federalismo Fiscal: INAP*. México, 1997. P. 38

fuerzas políticas presentes desde la primera Constitución de 1824: la centralización y la descentralización.

Esta forma de Estado tiene sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica, mismo que se implementó con la finalidad de unificar las trece colonias que acababan de emanciparse en 1776.

En nuestro país fue establecido mediante el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824, y confirmado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del mismo año. Al consumarse la Independencia, México era un Estado unitario o centralista que había permanecido por más de trescientos años sujeto a las mismas leyes y a las mismas autoridades, por lo cual se convocó a un Congreso Constituyente quien tenía encomendado elaborar una Constitución que buscaría terminar con el régimen central que imperaba en la Colonia; es así como se estableció que la forma de gobierno invariablemente, sería federal, y en consecuencia el Imperio se convirtiera en una República.

Sin embargo el sistema federal de aquella época subsistió por poco tiempo, ya que para el año de 1835 se vio deteriorado con la creación de la Constitución de las Siete Leyes, en las cuales se establecía el régimen centralista, y los Estados libres y soberanos se convertirían en departamentos sujetos a la autoridad del Ejecutivo.

Para el año de 1846, y siendo gobernador Antonio López de Santa Anna, los liberales aprovechan la convergencia de factores internos y externos para formar un nuevo congreso con la finalidad de restablecer el régimen federal resquebrajado lo que dio lugar a lo que se llamó Acta de Reformas que reconocía el sistema federal como forma de gobierno.

Desafortunadamente, este régimen fue nuevamente afectado por fuerzas opositoras de Santa Anna, por lo que para el año de 1854 se proclama el plan de Ayutla, que desconocía el gobierno dictatorial del general, dando paso a un nuevo proyecto de Constitución para el año de 1857. Esta Constitución acoge los reclamos federalistas implantando definitivamente por voluntad unánime del Congreso Constituyente, el régimen federal del país, estableciendo en el artículo 40 de la misma lo que hoy es la base jurídica del federalismo en México.

Es así como se consolida progresivamente la idea del federalismo, el cual alcanza su mayor esplendor en la Constitución de 1917 que rige hasta nuestros días al establecer en el artículo 40 el Estado mexicano como una República popular, representativa y federal

“ Artículo 40.- 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”¹⁴

Jorge Carpizo Mc Gregor sostiene que el sistema federal esta sustentado en los siguientes principios:

- a) “Las Entidades Federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (Artículo 40).
- b) Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (Artículo 40 y 115).
- c) Las Entidades Federativas se dan libremente su propia Constitución, en la que se organiza su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal. (Artículo 41)

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Mc Graw Hill. México. 2007. P.41

d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no este expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas”. (Artículo 124)¹⁵

El Estado federal en México, esta compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Según Heller, los Estados miembros son instancia decisoria suprema en los referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación.

El territorio y la población de la Federación, esta integrado por el de todos y cada uno de las Entidades Federativas, reguladas por la legislación federal siendo la ley suprema en todo el Estado Federal la Constitución.

Las Entidades Federativas, a su vez van a tener su propio territorio, población, Gobierno y legislación estatal, lo cual les da un carácter autónomo en su régimen interior. Sin embargo en los asuntos de interés general para toda la Federación y en sus relaciones con otros estados, se encuentran subordinados al ámbito federal, en los términos expresados por la Constitución Federal, que no puede ser contravenida por las Constituciones estatales.

Es así como el Gobierno en México, tiene tres niveles u ordenes: el FEDERAL cuyo ámbito de actuación comprende todo el territorio nacional y el ESTATAL y MUNICIPAL que se limitan a la competencia y demarcación territorial que les corresponde.

¹⁵ CARPIZO MC GREGOR, Jorge y CARBONELL Miguel. *Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. México. 2003 P. 93.

La forma de Estado llamada Federación une a las Entidades Federativas que la componen, pero no las absorbe. En el interior de la Federación subsisten los Estados como entidades jurídicas.¹⁶

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes ordenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos de los sistemas federales.

En México esta distribución de competencias se encuentra regulada por el artículo 124 Constitucional:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.”¹⁷

Constitucionalmente, los tres fiscos pueden concurrir, es decir gravar simultáneamente, en el establecimiento y recaudación de contribuciones, los cuales según el caso tendrán el carácter de contribuciones federales, estatales y municipales. Esta circunstancia puede derivar en una afectación directa al gobernado al darse el fenómeno de la doble o triple tributación, situación que analizaremos más adelante dentro del presente trabajo.

3.- Principios Constitucionales

3.1 Rectoría del Desarrollo Nacional (artículo 25)

Los artículos 25 y 26 constitucionales, sin duda son el fundamento legal de la Planeación Económica Federal, es decir de la forma y lineamientos que el

¹⁶ TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30 ed. Ed. Porrúa México. 2000. P. 120.

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. P. 126

Estado mexicano debe seguir para el fortalecimiento de la economía en nuestro país.

Como se señaló en apartados anteriores uno de los fines más importantes y complejos del Estado es la satisfacción suficiente y oportuna de bienes y servicios necesarios para una población, esto se logra con una adecuada conducción y dirección de los elementos necesarios para el desarrollo económico.

“...la palabra misma de “rectoría” nos da una idea de lo que, en su momento intentaba lograr el poder reformador a la Constitución. “Regir” tiene que ver con establecer reglas, con regular, con dirigir”¹⁸

La Constitución en este mismo artículo señala el tipo de economía que supone incorporar elementos de tres modelos; por un lado establece la libre concurrencia de los particulares pero requiere también de la participación del Estado como regulador o suministrador (libertad de concurrencia y planificación estatal) sin dejar de lado el sector social; lo que significa que los sectores público, privado y social tienen el mismo derecho de participar y ser beneficiados de igual manera por el desarrollo nacional.

El fomento del crecimiento económico, al empleo y una más justa distribución de la riqueza, son elementos que no deben pasar inadvertidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, pues con ello se busca una más justa y equitativa distribución del ingreso y la riqueza que permita el ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; sin embargo el principio de justicia social que entraña esta parte del artículo en comento, hasta el día de hoy no se ha concretado en su totalidad.

¹⁸ CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho Constitucional*. Op. Cit..P.139

Este artículo se encuentra íntimamente ligado al artículo 28 de la propia Constitución, al indicar que el sector público tendrá a su cargo las llamadas áreas estratégicas: Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad. Es importante mencionar que las funciones que el Estado ejerce en estas áreas de manera exclusiva no se consideran monopolios. Sin embargo para impulsar y organizar las áreas prioritarias como son la comunicación vía satélite y los ferrocarriles puede participar con los sectores privado y social.

La importancia del multicitado artículo radica en la participación activa que se le da a cada uno de los sectores de la sociedad mexicana con la finalidad de impulsar el desarrollo y crecimiento de la economía nacional que es finalmente piedra angular en el progreso de cualquier nación.

3.2 Sistema Nacional de Planeación (artículo 26)

La obligación que tiene el Estado de planear, coordinar y fomentar la economía nacional se ve proyectada en el artículo 26 constitucional al disponer:

“Artículo 26. - El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”¹⁹

La regulación jurídica del artículo que antecede se encuentra en la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

Esta ley define a la planeación democrática del desarrollo de la siguiente manera:

Artículo X.- La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El mismo artículo 26 establece el medio que será utilizado en la ejecución del programa: el *Plan Nacional de Desarrollo*, mismo que debe sujetarse a los programas de la administración pública federal. Este plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses contados a partir de la fecha de toma de posesión del ejecutivo y su vigencia no deberá exceder del periodo constitucional del presidente.

Existen varias modalidades de la planeación:

Obligatoria.- Es la establecida para la Administración Pública Federal y que tiene precisamente eses carácter.

Coordinada.- Que se realiza entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas.

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Op. Cit. pp. 21-22

Inductiva.- Que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones de la planeación nacional.

Concertada.- Que se lleva a cabo a través de pactos y acuerdos de diversa índole que propicia el ejecutivo federal con diversas agrupaciones y colectivos.

El tercer párrafo del artículo en comento establece las fases de la planeación:

- Formulación
- Instrumentación
- Control
- Evaluación del plan y los programas de desarrollo

Finalmente el último párrafo le da injerencia al legislativo en la planeación económica, específicamente la Ley de Planeación en sus artículos 5° y 8°, disponen que el Plan Nacional de Desarrollo será remitido al Congreso por el ejecutivo para su examen y opinión.

3.3 Principios Fundamentales de la Potestad Tributaria

Cualquier tributo impuesto por el Estado afecta directa o indirectamente el patrimonio de los gobernados, es por ello que la Ley Suprema reviste de legalidad esta facultad a través de los principios fundamentales de la potestad tributaria, mismos que se encuentran consagrados en el artículo 31 constitucional fracción IV:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcionalidad y equitativa que dispongan las leyes.”²⁰

De un primer análisis del artículo que antecede se infiere que:

- 1) Todos los habitantes del país están obligados a pagar impuestos
- 2) Los impuestos deben ser en proporción a los haberes del obligado a satisfacerlo.
- 3) La ley les dará el mismo tratamiento a los obligados a pagar estos impuestos.
- 4) Dicha obligación debe estar establecida en ley.

La siguiente tesis jurisprudencial correspondiente a la séptima época del semanario judicial de la federación en su página 45 de 1965 nos da una idea del antecedente más remoto del artículo en estudio:

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD DE LOS. NATURALEZA. “...La Asamblea Constituyente de Francia, en su nombrada declaración del año de 1799, consideró que "para el mantenimiento de la fuerza pública y para todos los gastos de la administración, es indispensable una contribución igualmente distribuida entre todos los ciudadanos en atención a sus facultades (artículo 13). Esta teoría constitucional acerca del impuesto está apoyada en el principio de que todos deben contribuir a los gastos públicos, pero, al mismo tiempo, en el supuesto de que la aportación es "en atención a sus facultades" es decir, a lo que modernamente la doctrina tributaria registra como la capacidad contributiva del deudor de la carga fiscal. Se desconoció, así, por vez primera, en un texto constitucional, que el impuesto sea un "sacrificio", tal como sostuvo la teoría económica del siglo XVII y de gran parte del siglo XVIII. La Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, recio y directo antecedente, en unión de la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787. De las diversas Constituciones que se ha dado México, a partir del año de 1814, estableció, en su artículo 8o, que "todo español está obligado sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado, y en sus artículos 339 y 340 estatuyo que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades y serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos. Estas ideas de la Constitución de Cádiz, que en parte están tomadas del artículo 13 de la declaración de Francia, son el

²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. P. 35

antecedente más directo del artículo 31 de las Constituciones de México de 1857 y de 1917...”

Amparo en revisión 6051/57. Inmobiliaria Zafiro, S. A. 27 de octubre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 3444/57. Isabel, S. A. 27 de octubre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 2526/56. Bienes Inmuebles Riozaba, S. A. 27 de octubre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 40/57. La Inmobiliaria, S. A. 27 de octubre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 668/57. Compañía Inmobiliaria Fare, S. A. 5 de noviembre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 3160/57. Bajío, S. A. 5 de noviembre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 2835/57. Edificios Kodak, S. A. 5 de noviembre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 5397/59. Ascamil, S. A. 5 de noviembre de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 7584/57. Negociadora e Inmobiliaria Metropolitana, S. A. 5 de noviembre de 1969. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Los principios esenciales derivados del artículo en comento son:

❖ **Proporcionalidad.-**

Se refiere a que cada sujeto que este obligado al pago de contribuciones lo haga de acuerdo a su capacidad tributaria, es decir en relación directa con el ingreso que percibe, así quien tiene una cantidad mayor de ingresos deberá pagar

más impuestos y viceversa, la ley pretende dar un tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La proporcionalidad esta íntimamente relacionada con la capacidad tributaria, que no es mas que la “...*aptitud jurídica para ser la parte pasiva de la relación jurídica tributaria principal, con prescindencia de la cantidad de riqueza que se posea.*”²¹

La congruencia que debe mantener el tributo con la capacidad contributiva fue interpretada por el pleno de la corte en la tesis 10/2003 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 144, el 17 de mayo de 2003. Novena Epoca:

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES. El artículo [31, fracción IV, de la Constitución Federal](#) establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

²¹ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*. 5ª edición. Ed. De Palma, Buenos Aires. 1994. P. 332.

Amparo en revisión 243/2002. Gastronómica Taiho, S. de R.L. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 262/2002. Quallyconf, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 213/2002. Ramsa León, S.A. de C.V. y coagraviada. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 614/2002. Grupo Textil Providencia, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 235/2002. Hongos del Bosque, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy trece de mayo en curso, aprobó, con el número 10/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil tres.

La forma en que puede comprobarse una auténtica capacidad económica es a través del hecho imponible, el cual debe guardar una íntima relación con la base gravable. En apoyo se cita la siguiente tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 109/1999. Novena Época

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un

movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

Amparo en revisión 1113/95. Servitam de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 2945/97. Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan N. Silva Meza. Secretario: Tereso Ramos Hernández.

Amparo en revisión 2269/98. Arrendamientos Comerciales de la Frontera, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 69/98. Hotelera Inmobiliaria de Monclova, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Amparo en revisión 2482/96. Inmobiliaria Bulevares, S.C. y coags. 9 de febrero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Es imposible hablar del principio de proporcionalidad sin la relación que el mismo tiene con el de capacidad contributiva; al respecto el Tribunal Pleno, en su sesión privada aprobó la siguiente tesis jurisprudencial LXXIX/1998, el 19 de noviembre de 1998:

CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos

el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo.

Amparo en revisión 2695/96. Inmobiliaria Firpo Fiesta Coapa, S.A. de C.V. y coags. 31 de agosto de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Amparo en revisión 2695/96. Inmobiliaria Firpo Fiesta Coapa, S.A. de C.V. y coags. 31 de agosto de 1998. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Para Narciso Sánchez Gómez,

“la *proporcionalidad* significa que cada quien tribute de acuerdo con su riqueza, ingresos o posibilidades económicas, y que esa aportación sea la mínima posible para no fastidiar, ahuyentar o empobrecer al contribuyente, y los que no tengan ninguna posibilidad contributiva porque carecen de bienes o recursos pecuniarios que queden liberados de dicha obligación como parte de lo que debemos entender como justicia fiscal.”²²

Durante años, uno de los objetivos más importantes del fisco ha sido motivar al contribuyente para el pago puntual y oportuno de sus contribuciones; sin embargo este objetivo se ha logrado parcialmente pues la tasa de algunos impuestos es tan elevada que en ocasiones no van en proporción a la capacidad contributiva del sujeto pasivo siendo la elusión y evasión fiscal delitos cometidos con recurrencia.

²² SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. P. 569

❖ Equidad.-

Este principio tiene que ver con el tratamiento que la ley debe darle a los contribuyentes de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago etc, debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto debe guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

“La equidad tributaria significa que el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas y morales que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es, que si realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza, deben ser tratados en igualdad de condiciones en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para cubrir el gasto público, y que esa equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico.”²³

El máximo tribunal en México aprobó el veintinueve de febrero de 2000, la tesis jurisprudencial XXIV/2000 que tiene referencia con este principio:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Federal](#), necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se

²³ Op. Cit. P. 571

ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero.
Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 1994/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

Amparo directo en revisión 3029/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 324/99. Universal Lumber, S.A. de C.V. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Amparo directo en revisión 1766/98. WMC y Asociados, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Miguel Moreno Camacho.

❖ Legalidad.-

Es uno de los principios rectores de la potestad tributaria, ya que los tributos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse contrarios al régimen constitucional, carentes de validez jurídica, por lo cual los sujetos afectados podrán hacer valer los medios de defensa previstos en ley.

El principio derivado también del multicitado artículo 31 constitucional fracción IV, establece que las obligaciones contributivas de los particulares, destinadas a cubrir el gasto público, deben emanar de una ley *nullum tributum sine lege*; es decir no puede existir un tributo sin una norma jurídica que lo regule en un

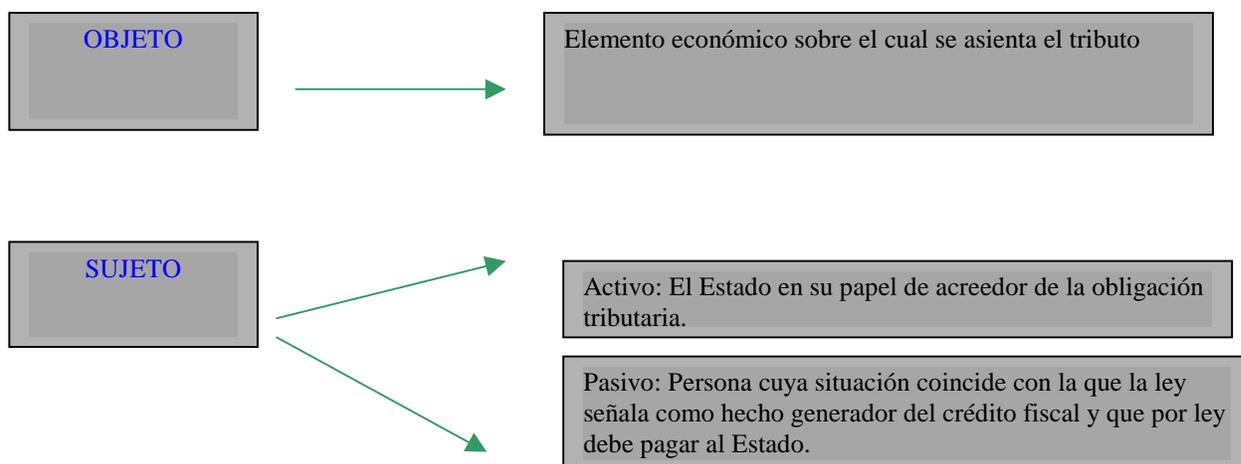
sentido formal significa que debe ser emitida por el congreso de la unión a través del poder legislativo, ya que una ley solo puede ser creada por el poder que tiene facultades para ello, es decir por el Congreso de la Unión siguiendo el proceso legislativo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política Mexicana; desde el punto de vista material debe ser obligatoria, general e impersonal.

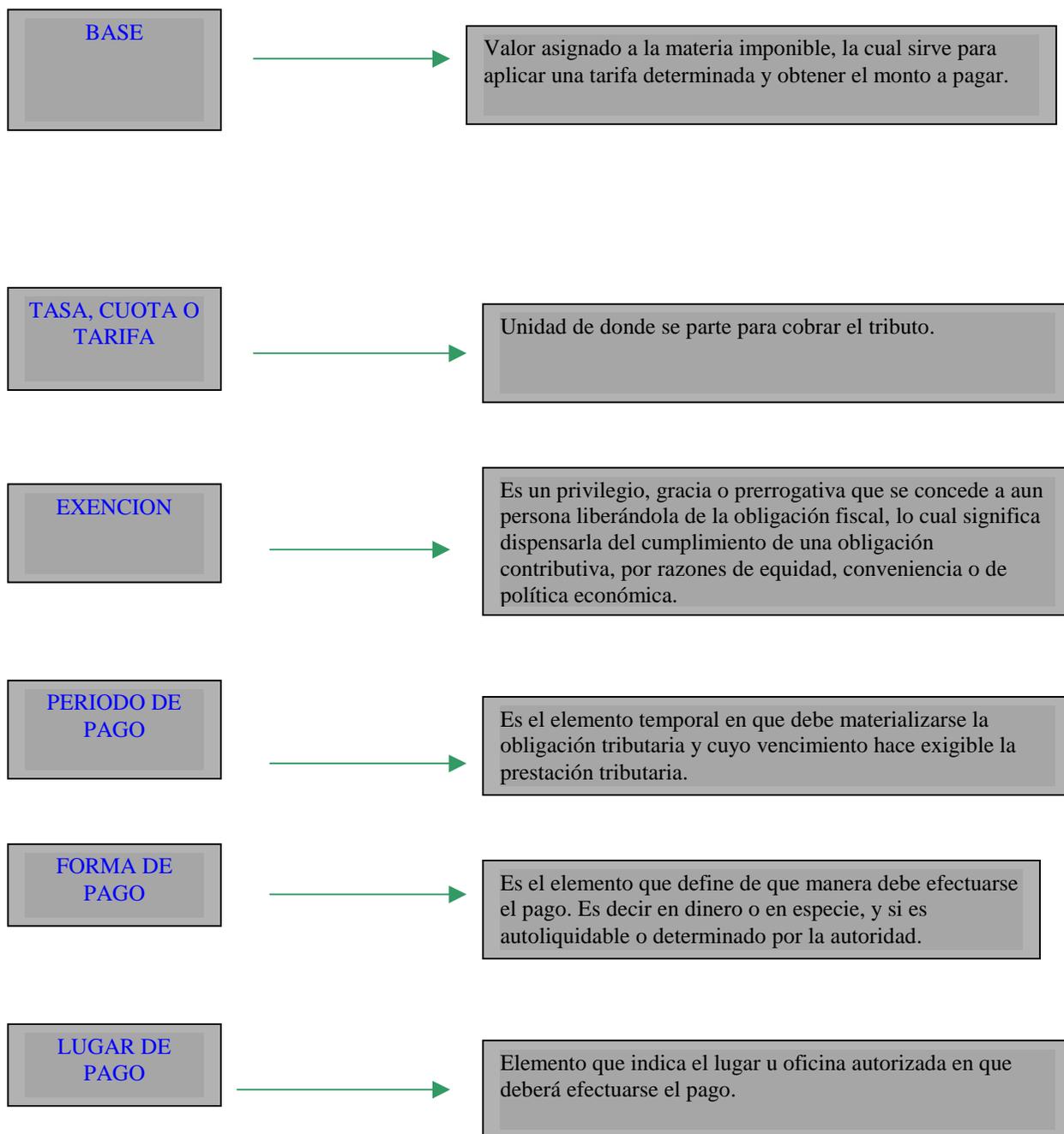
Burgoa Toledo, refiere que:

“...en materia fiscal las leyes deben contener por lo menos los elementos básicos y estructurales de las contribuciones, tales como:

- a) Configuración del presupuesto o hecho imponible que hace nacer la obligación tributaria;
- b) La atribución del crédito tributario a un sujeto activo determinado;
- c) La determinación como sujeto pasivo de aquel a quien se atribuye el acaecimiento del hecho imponible;
- d) Los elementos necesarios y específicos para la fijación del *quantum*, lo que se configura como la base imponible;
- e) Las exenciones de los efectos del hecho imponible”²⁴

El siguiente cuadro muestra los elementos básicos que deben estar consignados en ley para que un impuesto se considere legal:





²⁴ BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto. *Como elegir el medio de defensa fiscal más adecuado*. Ed. Gasca Sisco México 2005 P. 38

Sin duda, el principio de legalidad crea certeza jurídica al contribuyente; el pleno de la corte en la siguiente tesis establece el alcance, contenido y forma del tributo

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Séptima	Epoca,	Primera	Parte:
Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.	Ponente:	Carlos del Río	Rodríguez.
Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.	Ponente:	Arturo Serrano	Robles.
Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.	Ponente:	Ramón Canedo	Aldrete.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

La obligación tributaria de los contribuyentes tiene una afectación directa sobre su patrimonio, por lo cual la violación a este principio tiene como principal consecuencia la falta de seguridad jurídica en virtud de la ausencia total de la descripción normativa prevista en ley o de conceptos jurídicos indeterminados.

❖ **Destino de las contribuciones**

Es otro de los principios que se deriva del artículo 31 constitucional fracción IV, en virtud de que todas las contribuciones deben estar destinadas a cubrir el gasto público, es decir, a la satisfacción de necesidades colectivas y no a fines extrafiscales.

Insistimos en que los servicios públicos que el Estado esta obligado a prestar deben representar para el particular un beneficio tangible que sea equivalente a las contribuciones prestadas; aunque en la realidad hay una exigencia que no es proporcional a la cantidad y calidad de estos servicios, factor importante en la renuencia del contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Cualquier impuesto, aunque tenga un fin específico debe estar destinado al gasto público, pues el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene establecidos los renglones para cada fin en específico tales como construcción de caminos y puentes, obras hidráulicas, salud, educación etc.. El gasto público tiene

un sentido social y un alcance de interés colectivo; por lo que los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento están destinados a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

3.4. *Facultades de la Federación en Materia Hacendaria (artículo 73)*

En términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional, la Federación tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; esto significa que se encuentra en la posibilidad gravar ciertas materias actos u operaciones que no estén expresamente señaladas en la Constitución, pero que tampoco estén prohibidas por ella, de forma que puede concurrir con las Entidades Federativas y los Municipios para establecer determinadas contribuciones en lo que se denomina *facultades concurrentes*. Por otro lado la fracción XXIX establece que es *facultad exclusiva* de la Federación gravar:

- 1° Sobre el comercio exterior;
- 2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;
- 3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5° Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;

- f) Explotación forestal, y
- g) Productos y consumo de cerveza.

En el siguiente cuadro se observa la evolución que han tenido las facultades exclusivas de la Federación, mismas que se fueron incrementando a través de los años.

1917	1934	1942
Comercio Exterior y Timbre	Electricidad	Recursos Naturales del Subsuelo y Agua
		Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros
		Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación
		Tabaco
		Gasolina y derivados del petróleo
		Cerillos y fósforos aguamiel y derivados
		Explotación forestal
		Producción y consumo de cerveza

3.5. Facultades y Prohibiciones de los Estados (Artículos 124, 117 y 118)

La potestad fiscal de los Estados comprende la facultad de legislar para sí y para los Municipios. No tienen expresamente atribuidas materias u objetos tributarios, como en el caso de la Federación. El artículo 124 constitucional establece:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁵

Partiendo de este principio, la potestad en cuestión es concurrente, es decir, las entidades federativas podrán establecer tributos sobre aquellas materias u objetos gravables que no están reservados a la Federación

En materia fiscal los artículos 117 fracciones IV, V, VII, VIII y IX, así como el 118 de la Constitución establecen expresamente que los Estados no pueden, en ningún caso:

“Artículo 117.-

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;**
 - V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;**
 - VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;**
 - VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;**
 - VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.**
- Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; y
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.”²⁶**

“Artículo 118.

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”;²⁷**

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. P. 141

²⁶ *Ibidem* P.116

²⁷ *Ibidem*. P. 117

Ambos artículos se refieren específicamente a la prohibición que tienen la Entidades Federativas para gravar en materia de comercio exterior facultad que queda exclusivamente reservada a la Federación de conformidad con el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX. Este tributo también es denominado de carácter alcabalatorio, cuyos alcances también comprenden, el gravar la circulación de personas, cosas o mercancías dentro del territorio nacional.

Cualquier persona física o moral que introduzca o extraiga mercancías, productos, artículos, efectos y cualesquiera otra clase de bienes al país se considera sujeto pasivo de la obligación tributaria.

La base gravable es el valor normal de los bienes, mercancías, insumos, vehículos o servicios a importar o exportar de acuerdo con la nota de venta, factura, precio oficial, valor comercial de mercado o avalúos.

El pago de los impuestos respectivos y derechos se hará por los importadores o los exportadores al presentar en la aduana respectiva el pedimento de su trámite, independientemente de la aprobación, es decir antes de retirar las mercancías de la aduana.

Finalmente la cuota o tarifa, es el tanto por ciento o la cantidad que en forma específica debe aplicarse sobre la base, según el tipo de importación o exportación de que se trate.

3.6 La Hacienda Municipal (Artículo 115 fr. IV)

Concepto

Uno de los niveles de gobierno que ha sido sujeto de intensas discusiones es el Municipio.

Rafael de Pina lo define como “conjunto de habitantes de un mismo termino jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”²⁸

“Del latín *municipium*, es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano: Municipios, Estados y Federación.”²⁹

La exposición de motivos de la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional hace una clara conceptualización de este nivel de gobierno: “...es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir el desarrollo integral”³⁰

El Municipio es sin duda pieza fundamental dentro del sistema federal mexicano, es la piedra en la que se sostienen las Entidades locales y por ende la propia Federación, es el nivel de gobierno que mas en contacto esta con la comunidad para atender y resolver los servicios por lo que deben impulsarse los instrumentos y mecanismos necesarios que les permitan ser promotores de su propio desarrollo integral y dejar de depender de los otros dos niveles de gobierno para su sustento.

Fundamento Fiscal Constitucional

²⁸ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Op. Cit. 1999. P. 279.

²⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.P. 2166

³⁰ DE LA MADRID, Miguel. “*Exposición de Motivos*”, op. cit. P. 5

Con base en la Constitución Política de nuestro país el Municipio es el primer nivel de gobierno de los tres que coexisten en México al que le corresponde el manejo y cuidado de los intereses colectivos y las necesidades inmediatas de la población que reside en su circunscripción territorial. Su competencia en materia hacendaria se encuentra delimitada por la fracción IV del artículo 115 de la ley suprema mismo que fue reformado el 3 de febrero de 1983:

“Artículo 115. ..

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

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

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

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 en 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.³¹

La reforma pretendió una más justa distribución del poder público, impulsar el desarrollo de los municipios rehabilitándolos como los protagonistas más importantes del desarrollo nacional y el instrumento más idóneo para lograr una mayor democratización de la vida nacional. Es decir no sólo se concibe al municipio como un eficaz prestador de servicios públicos, sino también como un firme promotor de su propio desarrollo integral.

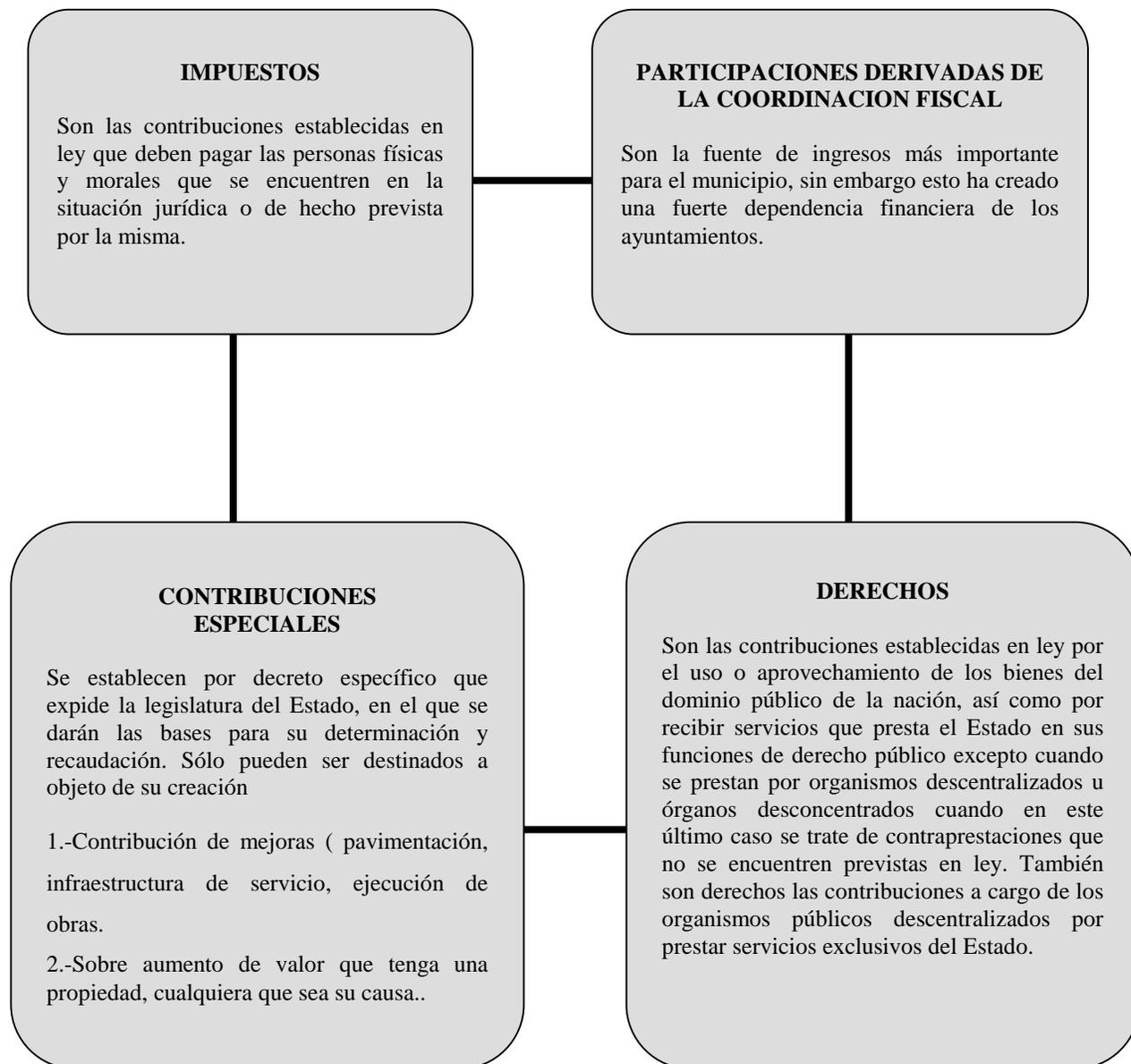
En resumen los principios que resalta esta reforma son:

- a) Libre administración de su Hacienda;
- b) Fuentes de Ingresos propios;
- c) Suficiencia de recursos para atender las necesidades municipales

Es claro que el Municipio carece de potestad fiscal, ya que únicamente tiene facultades para administrar su hacienda y se limita a auxiliar a la Federación en el cobro de impuestos, esta potestad la tiene la legislatura local al establecer anualmente las contribuciones encaminadas a cubrir las necesidades económicas y sociales del Municipio. Los ingresos tributarios municipales son aquellos que obtienen los municipios derivados de la obligación constitucional que tienen los gobernados de contribuir al gasto público (artículo 31 fracción IV), así como las contribuciones que establece a su favor el artículo 115.

La siguiente ilustración, define cuales son las fuentes de ingresos a nivel municipal:

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 110.



Las contribuciones que pueden recaudar los municipios son:

IMPUESTOS:

- Impuesto predial
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles o de transmisiones patrimoniales
- Impuesto a los espectáculos y diversiones públicas
- Impuesto sobre fraccionamiento, urbanización y fusión de inmuebles
- Impuesto sobre anuncios.

DERECHOS:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Registros | <input type="checkbox"/> Tránsito |
| <input type="checkbox"/> Seguridad Pública | <input type="checkbox"/> Alumbrado Público |
| <input type="checkbox"/> Limpia | <input type="checkbox"/> Inspección y vigilancia |
| <input type="checkbox"/> Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado | <input type="checkbox"/> Licencias y permisos |
| <input type="checkbox"/> Rastro | <input type="checkbox"/> Parques, jardines y su equipamiento |
| <input type="checkbox"/> Panteones | <input type="checkbox"/> Mercados y centrales de abasto |
| <input type="checkbox"/> Calles | |
| <input type="checkbox"/> Certificaciones y constancias | |

oficiales

Importancia

Definitivamente no es posible concebir un sistema tributario federal eficiente sino existe una verdadera coordinación y colaboración entre la Federación los Estados y Municipios en beneficio de los contribuyentes.

Giuliani Fonrouge sostiene que:

“Los Municipios tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica, sin admitir grados o jerarquías, así tanto la nación como los Municipios tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la

diferencia no radica en la esencia del poder, en quien es el mas fuerte, sino en el ámbito de actuación de los organismos.”³²

De ahí la trascendencia de fortalecer la hacienda pública municipal, ya que siendo el nivel de gobierno más cercano a la población es sin duda piedra angular en el fortalecimiento del pacto federal.

Sin embargo a la fecha no ha contado con recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades, lo que dificulta desempeñar una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

La principal consecuencia de la falta de atención a los municipios es la concentración política, económica y demográfica en unas cuantas regiones y ciudades principalmente en las zonas metropolitanas y el Distrito Federal.

El maestro Hallivis Pelayo refiere que

“...para hacer del desarrollo integral una realidad en México, es necesario que se rompan las inercias del centralismo, redistribuyendo de manera racional, armónica y equitativa los recursos (y la población) entre todos los municipios de nuestro país, que es tan rico en recursos naturales y tan extenso en territorio. Este proceso de descentralización implica una movilización de recursos hacia regiones que han tenido poco desarrollo, pero que tienen el potencial para utilizarlos con eficacia y eficiencia, racionalizando la asignación de recursos en el territorio nacional.”³³

Es importante mencionar que en materia hacendaria los Municipios pueden llevar a cabo el presupuesto de egresos y la cuenta pública. El primero es el instrumento normativo y financiero donde se encuentran prescritos los plazos y montos del gasto público municipal para el año en cuestión. Este presupuesto pasa por la aprobación del cabildo; la cuenta pública es el documento que registra

³² GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*. Op.cit., Pags, 1153-1154.

³³ HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Fisco, federalismo y globalización en México*. Op. Cit. P.222.

lo presupuestado contra lo ejercido, así como la explicación detallada del destino que tuvieron los recursos, esta cuenta es aprobada por el congreso local.

En síntesis la distribución de las fuentes impositivas del Gobierno Federal, las Entidades y Municipios sería:

DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUENTES IMPOSITIVAS POR ÓRDEN DE GOBIERNO

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	
	ESTATAL	MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> ° Comercio Exterior. ° Aprovechamiento y explotación de recursos naturales de jurisdicción federal. ° Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros. ° Servicios Públicos concesionados o explotados por la Federación. ° Especiales: <ul style="list-style-type: none"> - Energía Eléctrica. - Producción y Consumo de Tabaco Labrado - Gasolina y productos derivados del petróleo. - Cerillos y fósforos. - Aguamiel y productos derivados de su fermentación. - Explotación forestal. - Producción - Producción y consumo de cerveza. ° Todos los demás impuestos cuyas fuentes no se encuentren reservadas en forma exclusiva a otro orden de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Todos los demás impuestos cuyas fuentes no estén reservadas en forma exclusiva a la Federación o al Municipio. ° Sobre la Propiedad Inmobiliaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Sobre la Propiedad Inmobiliaria.

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

4.- La Concurrencia Tributaria

Una de las grandes controversias en materia hacendaria ha sido sin duda la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, misma que no esta prohibida constitucionalmente salvo en el caso de algunas materias reservadas a la Federación; el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido parcialmente la solución a este problema, sin embargo la mayoría de los convenios celebrados han cedido casi todas las facultades tributarias a la Federación.

Narciso Sánchez Gómez argumenta que:

“La concurrencia tributaria, significa acudir a la misma fuente u objeto gravable dos o más entidades políticas, exigiéndole a las mismas personas físicas o morales el pago de tributos sobre su riqueza, bienes, operaciones o ingresos, lo que indiscutiblemente puede conducir al problema de la doble tributación en perjuicio de la economía de los mismos contribuyentes.”³⁴

Las causas de fondo que propician el fenómeno de la concurrencia tributaria son esencialmente:

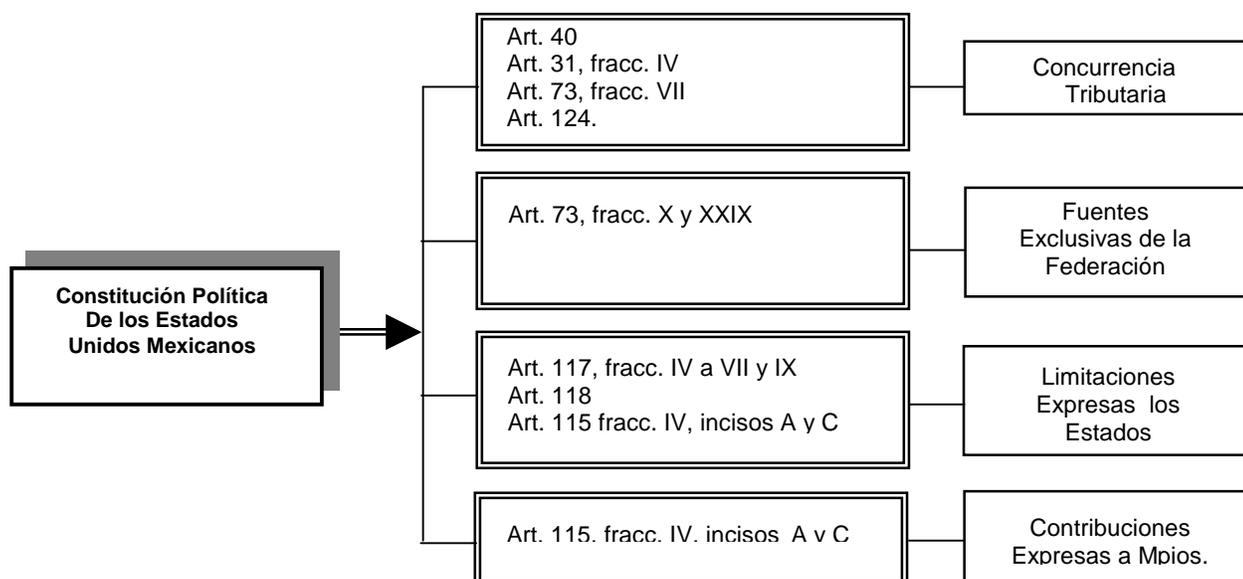
1. - La concurrencia de facultades hacendarias de los tres niveles de gobierno.
2. - La excesiva centralización que da pie a que la Federación pueda determinar fuentes de ingresos muy redituables como los consumos de bienes y servicios, que muchas veces son gravados por el mismo sujeto activo o por dos o más sujetos activos.

³⁴ Sánchez Gómez, Narciso. “*Derecho Fiscal Mexicano*” Op Cít. P. 109.

En México la competencia tributaria se distribuye como se muestra en el siguiente cuadro:

DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

*Cuadro elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)



Este sistema representa algunas desventajas para los gobiernos y para los contribuyentes que afectan directamente la eficacia recaudatoria:

“a) Para los contribuyentes, supone una duplicidad de presión fiscal directa o indirecta, con todo lo que ésta significa (necesidad de conocer dos legislaciones fiscales, de formular dos declaraciones y de someterse a las facultades de comprobación paralelos) y, considerándolo desde el punto de vista de la nación como un todo, se produce una duplicación del costo de la Administración tributaria;

b) La eficacia recaudatoria de cada una de las dos figuras tributarias resultará seriamente afectada, pues la exigencia por duplicado de un mismo impuesto aumentará considerablemente la resistencia de los contribuyentes;

c) Existe, en definitiva, una grave dificultad para que cada uno de los niveles pueda estructurar un sistema tributario de la forma más adecuada, pues forzosamente resultará condicionado por los impuestos exigidos por el otro y podrá incluso, llegarse al establecimiento de impuestos más que por necesidades racionales, para mantener derechos sobre una determinada materia tributaria.”³⁵

Se puede deducir entonces que esta superposición tributaria dificulta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, eleva las cargas tributarias, aumenta los impuestos sobre una misma actividad económica y genera mayores costos administrativos a las autoridades fiscales.

De tal forma que para evitar los múltiples problemas que trae consigo tal situación, se requirió de la coordinación tributaria en materia fiscal entre las diferentes autoridades involucradas, a través de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) de las 32 Entidades Federativas del país. Así la facultad para imponer en ciertas materias por parte de las entidades federativas, se limitó voluntariamente, ya que éstas, al celebrar el Convenio de Adhesión y sus anexos, se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente.

El diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se orientó principalmente a la armonización del sistema tributario para evitar duplicidad impositiva, con sus consecuencias como la dependencia financiera de las Entidades Federativas, respecto de la Federación.

³⁵ Félix de Luis y Luis del Arco. *La Distribución de los Impuestos en una Hacienda Federal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1978 pp. 38-39. Cit. por PÉREZ BECERRIL, Alonso. *Reflexiones en Torno al Sistema Fiscal Mexicano*. Op. Cit. P.33.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

1. - Las Convenciones Nacionales Fiscales

Una de las principales preocupaciones en materia fiscal, ha sido la delimitación justa, proporcional y equitativa de los campos tributarios que corresponden a cada nivel de gobierno, es por ello que constantemente se diseñan estrategias tendientes a lograr este objetivo.

El Acta Constitucional Mexicana de 1824, siguió el modelo de la Constitución norteamericana al no establecer una adecuada distribución de la competencia tributaria, situación que se repite en la Constitución promulgada el mismo año, excepto que en esta última, se incluyó la obligación de los Estados para contribuir con el Gobierno Federal a fin de pagar la deuda interna del país.

Existieron varios intentos para distribuir el poder tributario, el primero fue a través de la Ley Sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares de 1824 que reservaba al Gobierno federal los derechos de importación y exportación, los derechos del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, salinas y minas y la lotería, además de obligar a las entidades a pagar una contribución para hacer frente a los gastos federales en proporción a la población de cada Estado; posteriormente en la nueva Ley de Clasificación de Rentas de 1846, se atribuyeron los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional y el ingreso, pero se obligó a los Estados a pagar una contribución a la Federación.

En la Constitución de 1857 se dispuso por primera vez que era obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residieran en la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes fiscales. Asimismo:

- ◆ El Congreso Federal podía aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que cada año debía proponerle al ejecutivo además de poder establecer todas las contribuciones necesarias para producir rentas fiscales.
- ◆ Se podían establecer derechos sobre el comercio exterior y expedir bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre sí mismos.
- ◆ Se prohibía a las entidades establecer impuestos por derechos de tonelaje o sobre puertos o impuestos sobre derechos de importaciones y exportaciones.

Por tanto la Constitución de 1857 siguió los mismos lineamientos que la anterior al restaurar la concurrencia de poderes tributarios entre la Federación y los Estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles.

El 30 de mayo de 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 constitucionales, prohibiendo a las Entidades Federativas acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado y gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzaran sus territorios.

Finalmente la Constitución de 1917 aunque difiere en muchos aspectos de las anteriores, contiene el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios, con la exclusividad de algunas materias en favor del Gobierno Federal.

1.1 Primera Convención Nacional Fiscal de 1925

Ante la imperfección de la normatividad constitucional en cuanto hace a la delimitación de los campos tributarios, el 22 de julio de 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal que se reuniría en la Ciudad de México con representantes del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios a fin de mejorar los sistemas fiscales de cada ente de gobierno.

En la convocatoria el entonces Secretario de Hacienda Ing. Alberto J. Pani afirmaba:

[...] como no hay un plan concreto y definido de delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos...el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas[...]³⁶

Era evidente la preocupación del Gobierno Federal por las consecuencias que propiciaba la falta de delimitación de las atribuciones fiscales para los distintos planos de gobierno; en la misma convocatoria continua el ex Secretario de Hacienda manifestando:

[...] la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace crecer también la carga improductiva para el fisco: la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicidad constante de los gravámenes, la complejidad, la jerarquía fiscal rompen la unidad económica de la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico[...]³⁷

La multiplicidad de problemas que ocasionaba la falta de coordinación fiscal se evidenciaron en esta convocatoria.

[...] Si a estas consideraciones se agregan las innumerables corruptelas, muchas de ellas consagradas por las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces cuando no inmorales; si se añaden los múltiples procedimientos, que nacidos de la complicación misma del régimen fiscal, se ponen en juego para burlar la acción del fisco, haciendo recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos; si, por último, se considera la situación económica interior e internacional de México, resulta patente la necesidad de acudir con urgencia

³⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 25ª ed. Ed. Porrúa. México 2003. P.216

³⁷ Idem.

a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, a precisar sus graves defectos y a corregirlos con decisión, sin vacilar por consideraciones ocasionales, secundarias ante la magnitud de nuestro problema económico.”³⁸

La problemática fue planteada por la comisión tomando en consideración los siguientes puntos:

- La conveniencia o inconveniencia técnica de que algunos impuestos fueron administrados por autoridades locales o centrales;
- La necesidad económica en que se encuentran las autoridades locales o el gobierno federal de percibir los productos de cada impuesto.
- Un aspecto político basado en la terminología constitucional no siempre exacta, que hace atribuciones de soberanía dentro de la República.

De esta primera convención las decisiones más relevantes fueron:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada uno de ellos, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la

³⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Op. Cit. P.216.

Federación o por los Estados y ambas clases de Entidades deben participar en sus productos;

f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.

Cabe mencionar que existió una tentativa por reformar el artículo 131 constitucional proponiendo que cada cuatro años se reuniría en la capital de la República una convención integrada por un representante de cada uno de los estados y uno del ejecutivo, esta convención se ocuparía de proponer los impuestos que se causarían en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Se recomendó también la creación de un cuerpo consultivo cuya labor sería facilitar la ejecución de acuerdos tomados en la Convención, comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos derivados de la misma.

Desafortunadamente todos los acuerdos tomados en esta convención tuvieron solo el carácter de recomendaciones que no fueron obligatorias, sin embargo, fue el parteaguas que inició la política de coordinación fiscal en nuestro país al reconocer el problema y las consecuencias de la falta de delimitación tributaria.

1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933

En el año de 1932 siendo presidente Pascual Ortiz Rubio se convoca nuevamente a los representantes de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal a una Segunda Convención Nacional Fiscal, misma que tuvo lugar en febrero de 1933. Los objetivos planteados en la misma fueron:

- Hacer una revisión de las conclusiones expuestas en la Primera Convención Nacional Fiscal;
- Analizar el conflicto de delimitación de campos tributarios entre los distintos ordenes de gobierno;
- Sentar las bases para la coordinación fiscal de los sistemas locales de tributación;
- Creación de un órgano encargado de llevar a cabo las resoluciones tomadas en la convención y que estas no quedaran como simples recomendaciones.

Estas son las conclusiones a las que se llegaron en la segunda convención nacional fiscal:

a) Se reconoce la Convención Nacional Fiscal como un organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva tanto para la Federación como para los Estados, precisando al efecto:

- Integración, funcionamiento y facultades;
- La periodicidad de sus reuniones;
- Las autoridades capacitadas para convocarla;
- El carácter de sus decisiones;
- Sus relaciones con los poderes de los estados y de la Federación;
- Las atribuciones e integración de su comisión permanente.

b) Ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos asimismo la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponda el aprovechamiento del gravamen.

c) Se confirma la potestad de las autoridades locales para establecer impuestos a la propiedad territorial, excluyendo los inmuebles

propiedad de la Federación o de los Municipios destinados a servicios públicos y a vías generales de comunicación; también sobre las donaciones, legados, y para determinar tasas y derechos sobre servicios locales;

d) Se considera facultad exclusiva de la Federación el comercio exterior, sobre la renta y sobre la industria en la producción y explotación de recursos naturales y sobre los servicios públicos de concesión federal, pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios.

e) Que la Federación, Estados y Municipios se prestaran mutua ayuda en materia fiscal, mediante el intercambio de información de interés en el control y recaudación de impuestos;

f) Se propone la creación de una comisión permanente encargada de formular un proyecto de reformas con el objeto de elevar a nivel constitucional la delimitación de facultades impositivas entre los distintos planos de gobierno.

Aunque estas conclusiones no llegaron a convertirse en reforma constitucional que resolviera el problema de la concurrencia, hubo un logro importante que fue la participación de los Estados en los ingresos producidos por impuestos federales

Como consecuencia de la Segunda Convención Nacional Fiscal se dieron varias reformas constitucionales encaminadas a establecer las facultades consideradas como exclusivas para la Federación, como fue el caso de la energía eléctrica, ya que en 1934 se le atribuye al Congreso de la Unión la facultad de legislar en esta materia dándole participación a los Estados y Municipios de los rendimientos de los impuestos derivados de este concepto.

En el año de 1936, siendo Lázaro Cárdenas presidente de la República envió un proyecto de reforma a los artículos 73 fracción X y 131 constitucionales en el cual proponía la delimitación clara y precisa de los poderes impositivos de la Federación, entidades federativas y Distrito Federal

pues aseguraba que existía una amplia concurrencia entre ellos para imponer contribuciones lo que ocasionaba frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre unas y otros.

Tenía sin duda una clara idea de las participaciones a las cuales deberían tener derecho los Estados al afirmar que: "...Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastante a cambio de restringir la concurrencia tributaria que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales"³⁹

Este proyecto buscaba definir los impuestos de cada nivel, pero en el que se permitieran las participaciones de lo recaudado hacia el otro nivel.

A pesar de los beneficios que significaba esta reforma el proyecto enviado por el presidente Cárdenas no fue aprobado.

Finalmente en el año de 1943, Lázaro Cárdenas promovió una reforma al artículo 73 constitucional mediante la cual se facultaba al Congreso de la Unión para legislar:

- 1) A efecto de impedir las restricciones en el comercio de Estado a Estado (fracción IX);
- 2) En toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (fracción X);
- 3) Para establecer contribuciones sobre:
 - Comercio exterior;
 - Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación;

³⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en materia de federalismo fiscal, del presidente Lázaro Cárdenas.

- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal.⁴⁰

1.3 Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947

Catorce años después de la celebración de la segunda convención nacional fiscal y ante la falta de ejecución de muchos de los acuerdos de la misma, en el año de 1947 siendo presidente Miguel Alemán Velasco convocó a la tercera y última convención, la cual es el antecedente más remoto del actual Sistema de Coordinación Fiscal.

El espíritu de esta convención fue sin duda el mismo de la primera, ya que a pesar de todos los intentos por mejorar la coordinación entre poderes, aún prevalecía la concurrencia, además de la dependencia excesiva que las entidades y los municipios tenían respecto del Gobierno Federal, cuya consecuencia era un sistema ineficaz y retrograda de la economía nacional.

1.3.1 Objetivos:

- Establecer un sistema nacional de distribución de gastos públicos entre todos los contribuyentes a través del plan nacional de arbitrios;
- Plantear la forma en que la Federación, Estados y Municipios debían distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el

⁴⁰ La reforma estableció que los estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la producción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;

- Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y formulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

1.3.2 Conclusiones:

A) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación. En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los Estados y los Municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes;

B) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo;

C) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios;

D) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones de impuestos federales y estatales;

E) Se consideraron impuestos sobre actividades de carácter local: sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de

artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo;

F) Como derechos municipales se identificaron los de: aguas potables de urbanización y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal;

G) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo;

H) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier Estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las Entidades que lo necesitaran.

I) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios.

Derivado de las recomendaciones formuladas en esta convención surgen varios ordenamientos jurídicos que fueron encauzando la coordinación fiscal en México:

❖ **LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES (LISIM) 1948**

Derogo los gravámenes estatales sobre actividades mercantiles y comerciales mediante el establecimiento de un impuesto a los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales; se fija una sola tasa federal del 1.8% para la Federación y del 1.2% para las Entidades coordinadas en materia de este impuesto, ambas tasas se cobrarían juntas.

Los primeros Estados en adoptar este sistema fueron el Distrito Federal, Quintana Roo y Baja California Sur; posteriormente Aguascalientes(1949), Morelos, Querétaro y Tlaxcala(1950), Michoacán y Sinaloa(1951) y San Luis Potosí(1952), mismos que celebrarían por vez primera convenios de coordinación.

❖ **LEY QUE REGULA EL PAGO DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1948**

Encargada de regular todo lo referente a las participaciones de las Entidades coordinadas en cuanto montos, condiciones y fechas; señala la intervención del Banco de México como un organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la recaudación de los ingresos participables así como el pago de las participaciones federales.

❖ **LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS (1953)**

Esta ley tuvo vigencia hasta el año de 1979 y se integra sólo por diez artículos cuyos aspectos más sobresalientes son: describir lo que considera son restricciones al comercio entre los Estados, crea la Comisión Nacional de Arbitrios, la formulación de estudios para identificar en los Estados disposiciones contrarias a la Constitución.

Es así como se incorporan en ese año al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los Estados de Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Puebla y Guerrero.

❖ **LEY QUE OTORGA COMPENSACIONES ADICIONALES A LOS ESTADOS QUE CELEBREN CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE IMPUESTO FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES**

Se establece la cuota adicional del 10% de aumento a las participaciones federales en otros impuestos que no fueran sobre ingresos mercantiles con el fin de que la totalidad de los Estados estuviera coordinada en esta materia.

A pesar de estos intentos hubo reticencia por parte de los Estados para incorporarse a este sistema "...No obstante ello, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los cuales, Guerrero, celebró el convenio en 1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970. En ese año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

En 1971 se abre una nueva etapa con la coordinación del Estado de Chihuahua al que por primera vez se delegan facultades amplias en materia de administración, incluyendo auditoría y determinación de créditos fiscales. En junio de 1971 se coordina Nayarit, y el febrero de 1972 el de Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación en los que se encontraban los principales productores, tales como Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz, algunos Estados con características especiales por su situación fronteriza como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo económico como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la LISIM en 1970 creando la tasa especial del 10%, la cual era de aplicación general en toda la República, y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40% si se coordinaban, pero que de todos modos se causaría si no lo hacían, con lo cual se ponía en penosa situación a los Fiscos de los Estados, se logró la coordinación de todos los Estados en los primeros meses de 1971 para participar en la tasa especial del 10% pues de otro modo los causantes sufrían el impacto del impuesto y los Estados no percibirían ningún beneficio, duplicándose además el gravamen para los contribuyentes.

Para 1973, se coordinaron Jalisco, Nuevo León, Sonora, Oaxaca, Guanajuato, Veracruz, Coahuila, Zacatecas, Chiapas, Chihuahua, Nayarit y Tamaulipas ya que la Federación aumentó la tasa de la LISIM al 4% entregándole el punto porcentual adicional a las Entidades que se coordinaran.

Estas tres convenciones son el antecedente de lo que hoy se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tema que será objeto de estudio en el capítulo subsiguiente cuya esencia consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales las entidades federativas limitan su potestad tributaria en determinadas materias a favor de la Federación a cambio de recibir participaciones de los ingresos federales.

Esta situación ha contribuido notablemente a la excesiva dependencia de los Estados respecto de la Federación, pues existen Estados como Campeche cuya recaudación propia es solo del 8% y el 92% restante son participaciones que le otorga la Federación, lo que va en contra de los principios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1.4 La Convención Nacional Hacendaria

El Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, acordaron convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Hacendaria, que condujera a una reforma fundamentada en una nueva responsabilidad política, económica y administrativa entre los ordenes de gobierno, orientada entre otras cosas a incrementar la recaudación y autonomía en esta materia y mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública.

Es así como el 5 de febrero de 2004, en Juriquilla Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaría, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa, cuya convocatoria fue suscrita por el entonces Presidente Constitucional Vicente Fox Quezada, los Gobernadores de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México; por el H. Congreso de la Unión, los Presidentes de cada una de sus cámaras, así como los Integrantes de las Juntas de Coordinación Política de ambas; y los Legisladores Estatales.

Previamente a esta reunión, se habían desarrollado una serie de trabajos preparatorios, entre los que destacan: el diagnóstico general y temas pertinentes del sistema hacendario nacional; se formularon los programas generales de trabajo de las mesas y se instalaron las 26 comisiones técnicas, que se encargaron de analizar y dictaminar las propuestas presentadas por los coadyuvantes para convertirlas en preliminares, las cuales fueron sometidas a

la aprobación de las mesas de análisis y propuestas a fin de elevarlas a la categoría de propuestas ejecutivas, mismas que fueron presentadas al Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

“La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)⁴¹, elaboró una serie de propuestas en materia de Federalismo Hacendario para que se incluyeran en la Primera Convención Nacional Hacendaria, que en realidad sería la cuarta, si tomamos en consideración las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, o bien, la 1º del Siglo XXI, la celebración de dicha convención en el mes de febrero de 2004. Todos los acuerdos quedaron plasmados en la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en ella se especificó que los 3 niveles de gobierno buscan modificaciones al artículo 124 constitucional, para que se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades Federativas”⁴²

Los temas de la Convención Fueron:

I. Gasto Público.

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

II. Ingresos.

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.
- c) Simplificación de la legislación fiscal.

⁴¹ <http://www.conago.gob.mx>. La primera reunión de la CONAGO fue en 2002. Sus principales objetivos son realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria, criterios para la transferencia de potestades y recursos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento de los Gobiernos Locales y relaciones intergubernamentales.

⁴² PALOMINO, Guerrero Margarita. *La Coordinación Fiscal. Antecedentes y Perspectivas*. Diplomado de Derecho Administrativo. Modulo 23. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 19 y 21 de septiembre de 2006.

- III. *Deuda Pública*
 - a) Financiamiento.
 - b) Banca de Desarrollo.
 - c) Sistema Pensionario.

- IV. *Patrimonio Público.*
- V. *Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.*
- VI. *Colaboración Y Coordinación Intergubernamentales.*
- VII. *Transferencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.*

Los objetivos más relevantes de esta convención fueron:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario, integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Revisar las facultades tributarias.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación.
- Mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social.

En conjunto esta tentativa de reforma hacendaria debía traducirse en crecimiento económico, justicia social, equilibrio en el desarrollo regional y solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

Los resultados de esta convención se convirtieron en propuestas concretas, muchas de las cuales fueron encausadas como iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, aunque aún quedan pendientes por materializarse algunas otras.

CAPÍTULO III

LA COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL

1.- La Ley de Coordinación Fiscal

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor hasta 1980, es sin duda la materialización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo propósito fue darle orden y estructura al sistema tributario de los distintos órdenes de gobierno.

[...] Buscaba, sin lesionar la autonomía de las entidades federativas, fortalecer las haciendas públicas, locales y municipales, a través de participaciones en los ingresos federales, y facilitar que, en lugar de que se realizaran esfuerzos paralelos, con los costos que ello implicaba, se lograra una estrecha colaboración entre Federación, Estados y Municipios, para alcanzar, mediante acciones concertadas, los objetivos nacionales en materia de recaudación de ingresos.⁴³

En la exposición de motivos de dicha ley se dijo que constitucionalmente en términos de la fracción VII del artículo 73, el congreso podría establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quedara limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados con apoyo del artículo 124 tendrían facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 daba facultad a las legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos municipales.

⁴³ HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Federalismo y Globalización en México*, Editores Tax. México 2005. P. 199.

participaciones respecto de ciertos impuestos, sino que la parte que corresponde a los Estados y a los municipios se determina con base en el total de impuestos federales.

“Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una resignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo.”⁴⁴

1.1. Objeto

El objeto de la Ley de Coordinación Fiscal esta definido en el artículo primero de la misma:

“Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”⁴⁵

En síntesis se pretendía mejorar el sistema de coordinación tributaria entre los distintos órdenes de gobierno, de manera que la capacidad tributaria de cada uno les diera autonomía financiera suficiente para satisfacer las necesidades de cada sector poblacional que les correspondiera.

Esta ley conformada por 24 artículos y 6 transitorios se divide en cuatro capítulos:

CAPITULO I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.

⁴⁴ Diario de Debates. Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión. Año III, t. III. Num. 39. Pág. 113.

⁴⁵ Ley de Coordinación Fiscal. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2007. P.1.

CAPITULO II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

CAPITULO III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.

CAPITULO IV. De los Organismos en Materia de Coordinación.

CAPITULO V. De los Fondos de Aportaciones Federales.

1.2 La Recaudación Federal Participable

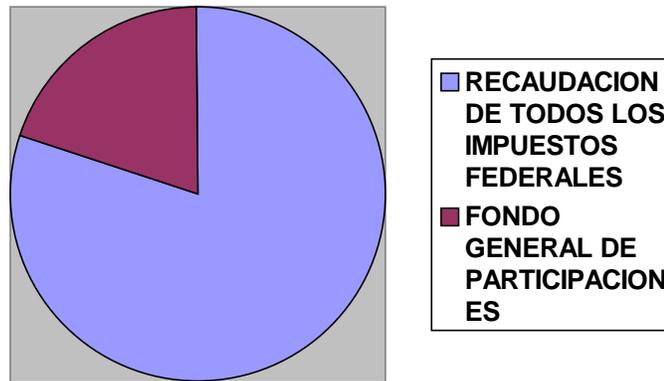
De acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La recaudación federal participable no incluirá:

- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo;
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos;
- La recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en términos del artículo 3-A de la ley;
- La recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las entidades incorporen al RFC en los términos del artículo 3-B de la ley;
- El excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se constituirá sobre el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE



1.3 El Fondo General de Participaciones

Las participaciones en materia fiscal son los porcentajes a que tienen derecho los estados y municipios que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por la pérdida que representa el dejar de cobrar ciertas contribuciones, tales como, el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto especial sobre producción y servicios (IESPS) sólo por mencionar algunos que gravará la Federación.

En un principio las entidades, incluyendo al Distrito Federal y los Municipios, tenían derecho a dos fondos: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Complementario de Participaciones (FCP).

En 1980 el Fondo General de Participaciones ascendía a un 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación con excepción de los provenientes del comercio exterior; por otro lado el Fondo Complementario de Participaciones se integraba por un 0.37% de estos ingresos que en 1979 daría un total de mil millones de pesos.

Con las diversas reformas a la ley, desapareció en 1988 el Fondo Complementario quedando subsistente el Fondo General de Participaciones que actualmente constituye el 20% de la recaudación federal participable obtenido por la Federación en un ejercicio.

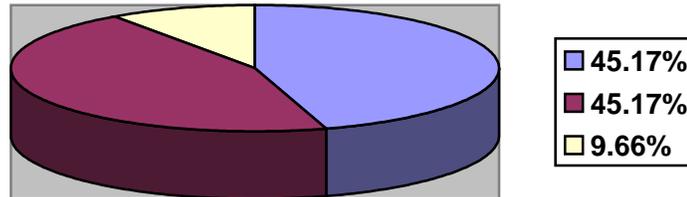
De conformidad con el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal este fondo se distribuirá de la siguiente manera:

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

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

- II. **El 45.17%**, en los términos del artículo 3° de la misma ley es decir de los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.
- III. **El 9.66%** restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, estas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES



Asimismo, el Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando estas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con excepción de lo establecido por el artículo 10-A de la Ley en comento.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las Entidades.

Por otro lado, la ley contempla dos tipos **reservas**; la primera es denominada **reserva de contingencia**, la cual se constituye con el 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio; el 90% de dicha reserva será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizara para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2 y 2-A de la ley no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La segunda se denomina **reserva de compensación** misma que se distribuye entre aquellas entidades que salgan afectadas por el cambio en la formula de participaciones. Esta reserva se forma con los montos que se tomen de las participaciones del 25% de la RFP para estados coordinados en derechos y con el 70% que se distribuye del Fondo de Fomento Municipal.

1.4 Fondo de Fomento Municipal

Antes de 1987, el Fondo de Fomento Municipal se integraba con la recaudación de un derecho adicional sobre hidrocarburos, pero debido a las variaciones en el mercado se destinaron a este fondo recursos equivalentes al doble del monto del fondo en 1986 (0.42% de la RFP), en consecuencia este fondo se constituía como una proporción de los ingresos totales anuales de la Federación, con el consecuente incremento que esta lograra. De la cantidad resultante, 30% se distribuiría entre todas las entidades y 70% solo entre las entidades coordinadas en derechos. Las entidades debían distribuir íntegramente entre sus municipios las cantidades que recibieran de este fondo, conforme a las bases, montos y plazos que anualmente fijaran sus respectivas legislaturas.

En 1990, el porcentaje de la recaudación federal participable a entidades coordinadas en derechos, que representaba el 0.5% se distribuía en forma independiente del fondo general, aunque las participaciones que le correspondían a las entidades por este concepto se consideraban parte de este fondo. De esta manera solo quedan subsistentes dos fondos: el general de participaciones y el de fomento municipal.

“...la fórmula de participaciones trataba de aumentar los recursos participables, propiciar su mejor distribución, promover el desarrollo regional y municipal e incorporar en su estructura los estímulos para mejorar la administración

de los impuestos e incrementar la recaudación. La coordinación fiscal contribuyó, además a ampliar la capacidad financiera de los estados y municipios, ya que las participaciones que les correspondían ya podían ser ofrecidas en garantía para la realización de operaciones de crédito directas o contingentes, destinadas a una inversión pública productiva. ⁴⁶

1.5 Desventajas del Sistema de Participaciones

Existe una explicación un tanto lógica, del porque la Federación grava determinados impuestos que las entidades no pueden establecer y que tiene que ver con la naturaleza del impuesto y la eficiencia económica de cada uno de los niveles de gobierno; situación que a continuación se expondrá.

“Los impuestos sobre factores de producción de alta movilidad, como es el capital, se asignan al gobierno federal, de modo que no se distorsionen las decisiones de localización, como es el caso de los impuestos al consumo complejo (IVA) y el Impuesto sobre la Renta a las empresas; aquellos sobre la tierra y los edificios, se asignan a los gobiernos locales.”⁴⁷

La Federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias, como son el ISR, el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios. También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los Estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos.

En cambio, las facultades tributarias de los municipios, y en especial de los estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones

⁴⁶ HALLIVIS Pelayo, Manuel. *Federalismo y Globalización en México*. Op cit. P. 203

⁴⁷ MERINO, Gustavo. *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*. ITAM. México. 1999. P.148.

administrativas, económicas o políticas. La principal potestad para los municipios en la materia es el impuesto predial y algunos derechos. Para las entidades destacan el impuesto sobre nomina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre venta de bebidas alcohólicas.

Posiblemente por cuestiones de distribución, los recursos naturales se gravan por el Gobierno Federal, pues a pesar de ser inamovibles, su distribución desigual a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales o inducir a la explotación ineficiente.

Sin embargo, esta situación ha propiciado de alguna manera que las entidades y en consecuencia los municipios, dependan de manera excesiva de las transferencias del gobierno nacional lo que a su vez genera una serie de distorsiones como el uso ineficiente de los recursos públicos al no enfrentar las autoridades locales los costos de producir ingresos.

Para evitar este problema, es necesario que al menos en lo posible tanto estas entidades como municipios eleven sus impuestos o mejoren su recaudación, con lo que se haría un compromiso estrecho entre la autoridad y los ciudadanos.

La realidad es que la Federación por su capacidad política y administrativa tiene mayor control sobre los recursos públicos y el Congreso gradualmente incrementó las atribuciones de la Federación en casos de concurrencia.

La cultura arraigada en México de pedir al ejecutivo que resuelva problemas aun de índole local, refuerza la hegemonía Federal; la falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los

servicios públicos necesariamente se prestan, por lo tanto no queda claro cual es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios.

Como resultado de esta división de potestades, la recaudación de los ingresos públicos esta altamente concentrada en la Federación, el 80% de los ingresos públicos es recaudada por este nivel de gobierno, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2.4% los municipios y el remanente el Distrito Federal a diferencia de otros sistemas locales del mundo que recaudan una mayor proporción de los ingresos públicos.

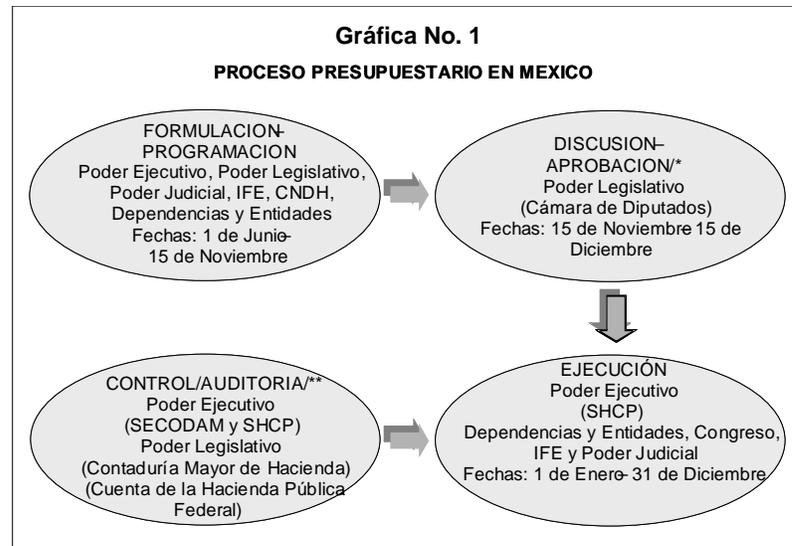
1.6 El Fondo de Aportaciones Federales

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es el instrumento jurídico, político y económico mediante el cual anualmente, se asignan fondos federales para la ejecución de programas previstos en cada año fiscal.

“Es un documento jurídico financiero que contiene una estimación anticipada, generalmente anual de los egresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de la planeación de corto, mediano y largo plazo, expresados en un plan operativo básico, el cual tiene como propósito la ejecución de las decisiones de políticas públicas signadas en el plan.”⁴⁸

El proceso presupuestario se expresa en cuatro fases básicas, tal y como se señala en la siguiente gráfica:

⁴⁸ <http://www.indetec.gob.mx>. “Primera Convención Nacional Hacendaria.” Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria”. P. 17-18



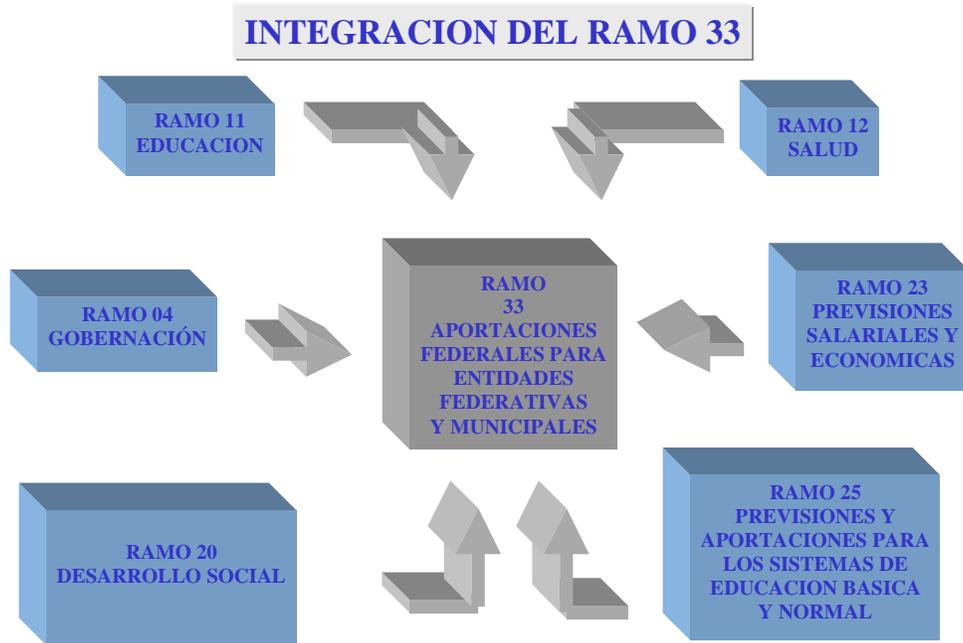
El Presupuesto de Egresos Federación esta compuesto por:

- Ramos autónomos
- Sectores o Ramos Administrativos
- Ramos Generales
- Entidades no Coordinadas
- Tomo VII

El Ramo 33, se encuentra dentro de los Ramos Generales y contiene las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, tiene como misión, fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, con apego a la autonomía de gestión en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población.

Los montos de los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la

Federación según se establece en el capítulo V, artículos 27, 30, 32, 36, 39, 43 y 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.



En palabras del maestro Carrasco Iriarte, los Fondos de Aportaciones Federales:

“Son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Dichos fondos se determinan cada año en el presupuesto de egresos de la Federación”⁴⁹

⁴⁹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal II*. IURE editores. México 2001. P 38

Este ramo, apoya el federalismo al transferir a los estados y municipios recursos con un fin específico, lo que coadyuva a mejorar la eficacia en la ejecución del gasto público, por parte de las autoridades y administraciones locales. Su operación, esta elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal en el que se establecen las Aportaciones Federales para los Fondos siguientes:

Origen de los Fondos de Aportaciones

El Gobierno Federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión, en la Ley de Coordinación Fiscal, del Capítulo V titulado: “De los Fondos de Aportaciones”, lo cual resulta ser un avance en materia de Federalismo, porque los acuerdos y convenios de descentralización a través de los cuales ya se transferían recursos a las entidades federativas y municipios, toman una nueva figura legal al establecerse la obligación de transferir estos recursos y la permanencia de ellos en una ley federal.

En la iniciativa del Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 1998, únicamente se consideraba la creación de tres fondos de aportaciones: El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Infraestructura Social (FAIS), el que solo consideraba recursos para la inversión municipal.

En el proceso legislativo, a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaron la iniciativa se incorporaron dos fondos adicionales a los propuestos por el Ejecutivo Federal, así como la modificación del tercer fondo para quedar en los términos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
 - III-a. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.

- III-b. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones, para el ejercicio fiscal 1999, encaminados a coadyuvar con las entidades federativas y, en su caso, con los municipios a las actividades de: Educación Tecnológica y de Adultos, y la Seguridad Pública, quedando constituidos como:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por último, debido a las reformas del 27 de diciembre de 2006, a la Ley de Coordinación Fiscal se incluye un nuevo fondo denominado: Fondo Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, regulado por el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene por objeto fortalecer los presupuestos de los mismos y las regiones que conforman; para este fin, y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.

Las Entidades deberán presentar a la SHCP, un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado ese plazo.

Así pues, los Fondos de Aportaciones Federales quedan constituidos, tal como se describe en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados,

Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES (Art. 25. LCF)	
Nº	FONDO
I	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
II	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
III	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
VI	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
V	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
VI	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
VII	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
VIII	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Es importante recalcar que los recursos que serían transferidos a través del denominado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos a las entidades federativas y municipios, con este nuevo instrumento ya eran distribuidos por medio de otros ramos presupuestales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

De conformidad con el artículo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa

como las responsables del ejercicio presupuestario se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen el mejor uso de los recursos para este fondo.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y el Distrito Federal proporcionaran al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Educación Pública la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones en materia de educación.

El monto se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en consideración los siguientes criterios:

1. - El Registro Común de Escuelas y de plantilla de personal.
2. - Los recursos presupuestarios que se hayan transferido de este fondo a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior.

En lo que se refiere a este fondo, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007, establece como prioridad la igualdad de oportunidades para toda la población, independientemente de las condiciones económicas o sociales de cada entidad o municipio dentro del contexto del mundo actual, por lo que se pretende mejorar la calidad de la educación básica. Para lograr este propósito, el gobierno federal ha diseñado las siguientes estrategias:

“1. - Promover la creación de un fondo de financiamiento educativo para la educación básica, con recursos de la Federación, Estados, Municipios y participación social. Con este fondo se logrará una operación financiera auténticamente federalista, al concentrar en un solo mecanismo, la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad.

2. - Actualizar y mejorar los contenidos curriculares y métodos de enseñanza, enfocándolos al aprendizaje continuo y la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos.

- 3.- Garantizar la formación continua de los maestros y la realización de evaluaciones constantes y confiables del sistema educativo, estableciendo estímulos económicos y técnicos a las mejores escuelas y maestros.
- 4.- Establecer un sistema anual, permanente y público de evaluación en cada ciclo escolar en colaboración con los Estados para que, con indicadores transparentes y verificables, se puedan comparar entidades, niveles, ciclos y escuelas, generando así incentivos a la competencia por el mejoramiento de la calidad en la educación.
- 5.- Utilizar las evaluaciones para tener un diagnóstico preciso de la evolución de las políticas públicas implementadas en el sistema educativo de nuestro país, una correcta rendición de cuentas y una mejora continua del servicio educativo.
- 6.- Vincular los resultados con un sistema nacional de becas lo cual dará a los estudiantes incentivos para mostrar un mayor compromiso, dedicación y motivación en el proceso de enseñanza aprendizaje.
- 7.- Vincular las evaluaciones a programas de estímulos económicos y técnicos al buen desempeño basado en los resultados, tanto para el personal docente como a las escuelas.
- 8.- Otorgar mayor autonomía a las escuelas, promover la rendición de cuentas y fomentar la participación de los padres de familia.
- 9.- En el ámbito del funcionamiento de las escuelas, el objetivo es que éstas se conviertan en verdaderas comunidades educativas, orientadas al aprendizaje continuo de los alumnos. Sobre la base de una mayor autonomía de gestión, cada comunidad escolar —directivos, docentes y padres de familia— habrá de desarrollar esquemas propios que le permitan articular de mejor manera los múltiples esfuerzos emprendidos en favor de la calidad.
- 10.- Promover la igualdad de oportunidades educativas entre grupos vulnerables de la población.
- 11.- Invertir en infraestructura y material educativo de vanguardia para que nuestros niños, niñas y jóvenes puedan integrarse a la “Sociedad del Conocimiento”.
- 12.- Ampliar la cobertura en los niveles preescolar y secundaria, así como la cobertura de servicios, especialmente a nivel preescolar y telesecundaria, reducir la tasa de deserción de secundaria.
- 13.- Impartir una educación con formación integral, que impulse valores democráticos, cívicos, de cuidado al medio ambiente, deportivos, artísticos y el gusto por la lectura.
- 14.- Aprovechar a la familia como herramienta para mejorar el rendimiento académico de sus miembros, con un verdadero compromiso entre alumnos, maestros y padres de familia.
- 15.- Garantizar escuelas seguras, sin drogas y sin violencia.
- 16.- Combatir frontalmente el tráfico de drogas y estupefacientes en las escuelas en coordinación con las autoridades estatales, municipales y las Secretarías de Educación Pública, de Seguridad Pública y de Salud.
- 17.- Apoyar la aplicación más estricta de las leyes relacionadas con la posesión de armas y drogas por menores, así como dar cause a la denuncia anónima para efectos de investigación en los casos de venta de drogas en las escuelas.”⁵⁰

⁵⁰ www.shcp.gob.mx. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*. Ramo 33 aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

<i>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos</i>

Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos de acuerdo al artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal:

1.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales a aportaciones de seguridad social.

2.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al fondo en cuestión se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos durante el ejercicio inmediato anterior a aquel en que se presupueste.

3.- Se dará prioridad al abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Para este año el fondo se pretende:

“Ampliar significativamente los servicios de educación media superior en coordinación y con la participación de estados y municipios.

Diseñar y establecer mecanismos efectivos de vinculación entre las instituciones educativas y los sectores productivos y sociales, a fin de asegurar la pertinencia de estos estudios de acuerdo con los requerimientos del mercado laboral. Esto será particularmente necesario para el caso del bachillerato tecnológico y de la educación profesional técnica.

En materia de Educación de adultos y a pesar de los avances alcanzados en años recientes...sigue considerándose como un servicio de carácter remedial, es decir, para atender a las personas que no cursaron o no concluyeron su educación básica, es claro que no ha permeado

entre la sociedad y las instituciones la idea de que las personas deben seguir aprendiendo a lo largo de sus vidas.

Ampliar y fortalecer los servicios educativos proporcionados bajo el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo del INEA. Incrementar los centros de capacitación, y poner a disposición de la población nuevas opciones educativas apoyadas en el uso-intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación.⁵¹

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

La participación de los distintos niveles de gobierno es fundamental para cubrir las necesidades de la población en lo que hace a este derecho fundamental por lo que buscará mejorar los indicadores de salud y reducir las diferencias regionales.

“Se dará continuidad al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) como instrumento conceptual y operativo de la reforma financiera del sector. La construcción del federalismo cooperativo y la operación del SPSS suponen establecer arreglos de cooperación y concertación entre entidades y la federación a través de un proceso de alineación de acciones y recursos de las diferentes fuentes de financiamiento con los tipos de aportación, con base en la cual las entidades federativas fortalecerán las funciones básicas de nuestro sistema de salud.

- Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad; se contemplan las acciones o programas de salud colectivos, ambientales, de regulación, incluyendo el control sanitario de bienes y servicios y la instrumentación del marco regulatorio de la atención a la salud, vigilancia epidemiológica, atención de desastres, así como la educación y promoción de la salud. Estas acciones se caracterizan por estar dirigidas a la colectividad y permiten controlar riesgos a la salud, por lo que son universales y de cobertura nacional.
- Prestación de Servicios de Salud a la Persona; incluye acciones o programas de salud otorgadas en las unidades médicas de los diferentes niveles de atención. Se refiere a los servicios que se originan cuando la persona se presenta en la unidad de atención y los

⁵¹ www.shcp.gob.mx. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*. Ramo 33 aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. P.4-5

solicita espontánea y explícitamente y se otorgan mediante interacción directa del médico o personal paramédico con el paciente.

- Generación de Recursos; contempla la infraestructura, la capacitación y la formación de recursos humanos, la producción de otros bienes para la salud (vacunas, prótesis, ortesis) y por último la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Rectoría del Sistema de Salud; comprende la formulación administrativa, coordinación y vigilancia de políticas generales, planeación estratégica, generación de información, evaluación de desempeño, coordinación intersectorial, regulación y emisión de normatividad en materia de salud, así como la administración, gestión o apoyo de actividades inherentes, comunicación social y asuntos jurídicos entre otros.⁵²

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Este fondo denominado FORTAMUN-DF, esta destinado a los Municipios, a través de los gobiernos de las Entidades Federativas, y las Demarcaciones Territoriales, por conducto del Distrito Federal; los recursos de acuerdo al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal se destinaran exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas con la seguridad pública de su población.

Los recursos presupuestarios correspondientes al FORTAMUN-DF, en el caso de los municipios, se distribuirán en proporción directa al número de habitantes con el que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y en el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el 75 por ciento correspondiente a cada demarcación será asignado conforme al criterio del factor de población más reciente y el 25 por ciento restante al factor de población flotante, de acuerdo con las cifras publicadas por dicho Instituto.

⁵² www.shcp.gob.mx. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*. Ramo 33 aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. P. 5-6

Fondo de Aportaciones Múltiples

Este fondo se designa a dos rubros:

- a) Asistencia Social.- Se orienta a fortalecer la capacidad operativa y la cobertura del Sistema Nacional de Asistencia Social, a fin de generar las condiciones de equidad y transparencia necesarias para el desarrollo humano de las familias, a favor de la superación de diversas condiciones que sitúan a la población en algún grado de vulnerabilidad social.

Con este objetivo, se plantean las siguientes líneas estratégicas:

- ✓ Fortalecer la descentralización de las acciones de gobierno.
- ✓ Identificar la población objetivo utilizando los indicadores de vulnerabilidad y marginación disponibles en el ámbito nacional, estatal y municipal.

Estos recursos se destinarán a los programas y acciones señalados en el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.⁵³

- b) Infraestructura Educativa.- Se continuara con el proceso de enseñanza-aprendizaje permitiendo la atención de los educandos en los niveles básico y superior. Para el nivel básico se atiende la construcción, equipamiento, mantenimiento y reparación de diversos espacios educativos, como jardín de niños urbano, rural e indígena. Para el nivel superior se apoya la construcción y equipamiento de espacios educativos como: aulas, laboratorios, talleres y anexos de universidades públicas de provincia, tecnológicos y politécnicos.

⁵³ Se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en extrema pobreza, apoyos en la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura básica de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

La distribución de estos recursos será llevada a cabo por la Secretaría de Educación Pública.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Este sexenio especialmente centra como una de sus principales preocupaciones la Seguridad Pública, por lo que la propuesta para la asignación de este fondo es la siguiente:

PORCENTAJE DE LA TOTALIDAD DE RECURSOS FASP 2007	EJES ESTRATÉGICOS APROBADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
20%	EJE DE PROFESIONALIZACIÓN: Selección, formación inicial especializada y evaluación.
10%	EJE DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA; es vital asegurar el suministro, intercambio, sistematización, consulta y explotación de la información, así como el establecimiento de mecanismos de control de calidad e integridad, mediante acciones tales como la renovación tecnológica de las unidades de información existentes, asegurar el funcionamiento de la unidades actualmente interconectadas, ampliar la cobertura estatal para el suministro e intercambio de información, la operación en línea de las bases de datos existentes y la promoción de servicios móviles.
20%	EJE DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO; privilegiar la asignación de recursos presupuestales para concientizar a la gente sobre los peligros de la droga, ampliar las posibilidades de rehabilitación, investigación y persecución de narcotráfico, así como la desarticulación efectiva de redes delictivas dedicadas a vender drogas al menudeo

De conformidad con lo establecido por el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de

los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Este fondo, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable.

Los montos de este fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con el porcentaje que corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior.

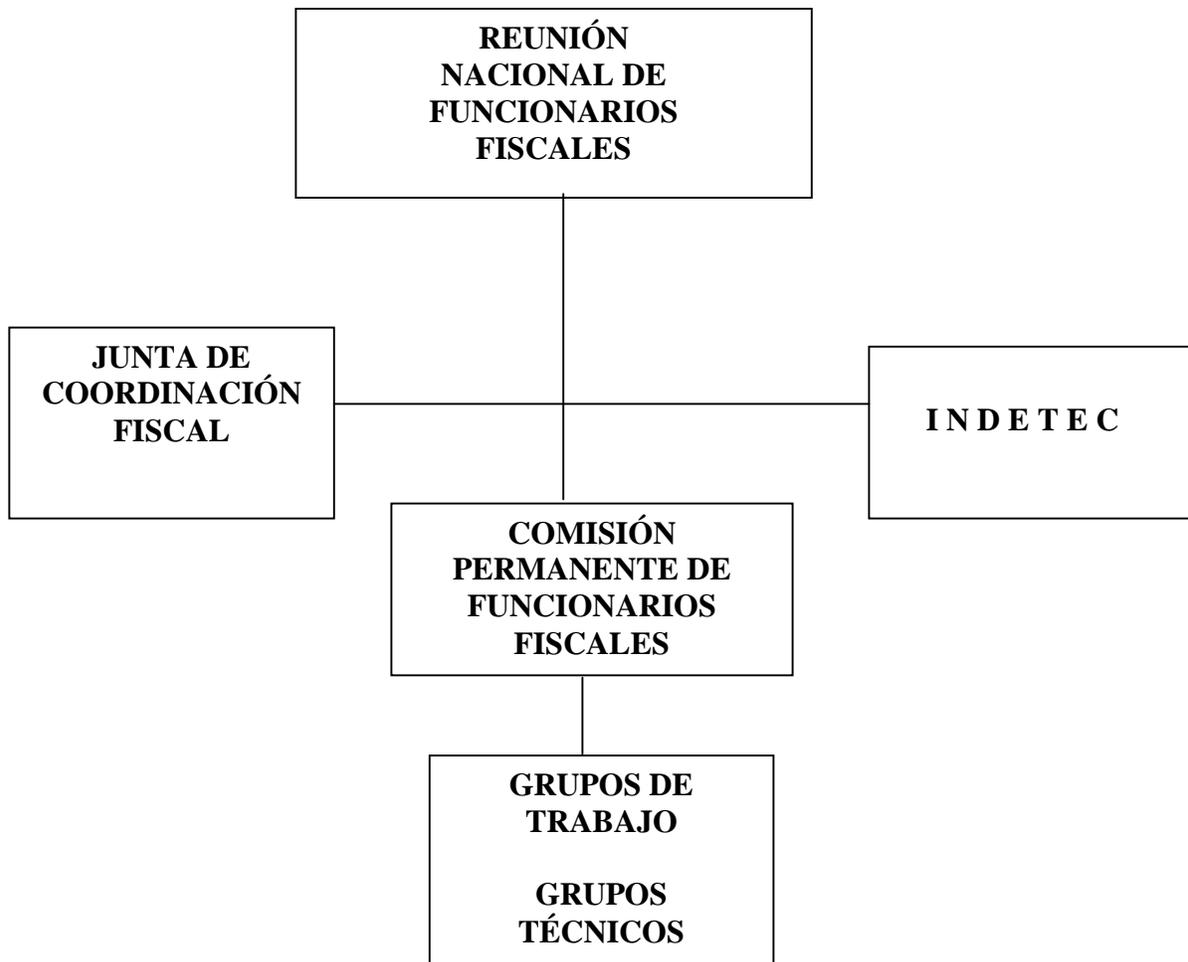
De acuerdo al artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura.
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la armonización de la deuda pública.
- III. Al saneamiento de pensiones.
- IV. A la modernización de los Registro Públicos de la Propiedad y de Comercio locales.
- V. A la modernización de los sistemas de recaudaciones locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.
- VI. Al fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- VII. Para los sistemas de protección civil de los Estados y el Distrito Federal.
- VIII. Para apoyar la educación pública.

- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal que apoyen proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

2.- Organismos Integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los órganos de regulación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal están conformados por: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (1979); La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1979); El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 1980), y para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del mismo sistema, en el año de 1990 se integro la Junta de Coordinación Fiscal.



Con el nacimiento de dicho sistema, se formaran los cuatro organismos anteriormente mencionados, a través de los cuales el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

Por su parte, como apoyo a las mencionadas labores, se le confirió a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la atribución de integrar Comisiones o Grupos de Trabajo que se estimen necesarios, para el estudio de problemáticas que requieren tratamiento específico en favor de lograr una efectiva coordinación del sistema fiscal en las Entidades Federativas y la Federación; en tanto que a la SHCP, se le otorgó la facultad de crear Grupos Técnicos que dieran seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la Federación y los Gobiernos locales.

Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son los foros en que todos los integrantes del sistema le dan atención a la problemática y al desarrollo de las relaciones hacendarias. Sus trabajos facilitan los acuerdos entre los Estados y la Federación, así como la atención, perfeccionamiento y avances del federalismo hacendario mexicano. Dada su relevancia, la Ley de Coordinación Fiscal dedica el capítulo IV a la integración, funciones y atribuciones de estos organismos.

2.1 La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Es el máximo órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se integra con los representantes de las haciendas públicas de las 32 Entidades Federativas y del Gobierno Federal. Se reúne por lo menos una vez al año y se coopreside por el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede y por el titular

de la Hacienda Pública Federal. Entre sus facultades se encuentra la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Algunas disposiciones que contiene la Ley de Coordinación Fiscal, que explican la naturaleza del mismo son las siguientes:

❖ **Integración** (artículo 17)

Se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la entidad en que esta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.

❖ **Periodicidad de las sesiones** (artículo 18)

Sesionará cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la reunión.

❖ **Facultades de los Funcionarios**

- I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

- II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.
- III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generen en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cuenta para este fin con 15 Grupos Técnicos y de Trabajo que se integran con representantes operativos de la Hacienda del Gobierno Federal y de ocho entidades federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. A su vez, la propia Comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho Entidades Federativas y del gobierno federal. Dentro de sus facultades más importantes tiene la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las Entidades Federativas y Municipios.

La conformación y funciones que actualmente rigen este organismo se encuentran plasmadas en los artículos 20 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

❖ Integración (artículo 20)

- I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de la misma que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus

- miembros. En esta elección no participara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que se designe para suplirlo.
- III. La Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:
- GRUPO 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
 - GRUPO 2: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
 - GRUPO 3: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
 - GRUPO 4: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
 - GRUPO 5: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
 - GRUPO 6: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
 - GRUPO 7: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
 - GRUPO 8: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
- IV. Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su periodo, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.
- V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

❖ Facultades (artículo 21)

- I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;
- V. Formular los dictámenes técnicos.

2.3 Instituto Para el Desarrollo de la Haciendas Públicas (INDETEC)

Es el Secretario Técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Realiza la investigación, estudios, difusión y capacitación en los asuntos de la Hacienda Pública, vinculados con la coordinación intergubernamental; actúa así mismo como consultor y ponente para el desarrollo de este sistema coordinado. Es un organismo cofinanciado y cogobernado por todas las partes de la coordinación hacendaria.

Las funciones y órganos de este Instituto, se incluyen en los artículos 22 y 23 de la Ley de Coordinación Fiscal.

❖ Funciones (artículo 22)

- I. Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal. (sic)
- II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- IV. Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

❖ Integración (artículo 23)

Los órganos del Instituto serán:

- I. El director general, que tendrá representación del mismo.
- II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

- III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.4 La Junta de Coordinación Fiscal

Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Junta se forma con los mismos integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.

❖ Integración

La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.5 Grupos de Trabajo

Son órganos de apoyo creados por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales o por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, con la finalidad de coadyuvar con los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el estudio, análisis y formulación de propuestas de los asuntos relacionados con este; están regulados por el Reglamento para la creación y funcionamiento de los Grupos de Trabajo (RCFGT).

❖ Antecedentes

Surgieron en la Reunión Nacional de Tesoreros y Funcionarios Estatales celebrada en Mazatlán, Sinaloa en abril de 1973, ante la necesidad de los funcionarios de cada entidad de desahogar dudas y plantear propuestas técnicas que les permitiera una administración tributaria eficaz.

En la Reunión se propuso la creación de varios Grupos de Trabajo que estudiaran e investigaran los temas correspondientes a lograr un mayor aprovechamiento de las situaciones regionales particulares

❖ Integración

Se integran por un representante de las entidades, uno de la SHCP, cuando esta desee participar y por un representante del INDETEC.

La representación de las entidades debe estar constituida por:

- 8 representantes, uno por cada grupo zonal.
- 1 representante por cada entidad que desee participar en el grupo.
- 1 representante por cada grupo zonal y además uno por cada entidad que desee incorporarse al grupo.
- Los representantes de las Entidades que a propuesta del Coordinador de la Comisión Permanente acepten formar parte de este grupo, complementariamente a cualquiera de las formas anteriores.

Al frente de cada grupo hay un Coordinador, nombramiento que hace la Comisión Permanente al momento de la creación del grupo. Dicho nombramiento debe recaer sobre la persona titular del área de finanzas de una Entidad Federativa.

El Coordinador del grupo tiene a su cargo: convocar a reuniones, señalar el sistema de trabajo en la reunión, ser moderador de las sesiones, procurar que se llegue a acuerdos concretos y darle seguimiento a estos.

❖ Funciones

Los Grupos de Trabajo, en general, fueron creados para realizar estudios y análisis de temas que conciernen a las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas y Municipios, así como de la Coordinación Hacendaria entre los tres ámbitos de gobierno; las funciones de cada Grupo se describen a continuación:

GRUPO DE TRABAJO	FUNCION
Grupo de Trabajo Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias.	Se ocupará de la problemática derivada de todas las Contribuciones Federales Coordinadas, especialmente del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, el Padrón Vehicular y los derechos relacionados con la Zona.
Grupo de Trabajo Análisis al Convenio de Transparencia y Cumplimiento.	Analiza los aspectos derivados del “CONVENIO PARA DAR CUMPLIMIENTO A DIVERSAS PROPUESTAS DE LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA” en cuestiones operativas y administrativas.
Comité Vigilancia Sistema de Participaciones.	Vigila y propone los mecanismos de validación de los impuestos y contribuciones asignables. Su propósito es dar seguridad a las Entidades Federativas en la determinación de las participaciones con el fin de mejorar la calidad y oportunidad de la información
Grupo especial para el análisis de los convenios de finiquito y de la Convención Nacional Hacendaria (CNH).	
Comité de Vigilancia de Aportaciones Federales y Otros Recursos Descentralizados.	Vigilar que las aportaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sean ministradas con base en los calendarios y de acuerdo a los incrementos.
Grupo de Trabajo Especial para el Análisis al Convenio de Transparencia y Cumplimiento, de la CNH.	
Subgrupo de Trabajo Registro Público Vehicular.	
Grupo de Trabajo para la Armonización Presupuestal y Contable.	Se ocupará de los temas que venían abordando el Grupo de Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas así como el de Presupuesto por Programas.

Subgrupo jurídico del grupo técnico de recaudación.	
Estudio del Sistema de Participaciones.	Analiza la fórmula actual para la distribución de participaciones federales a Entidades Federativas y Municipios, a fin de proponer mejoras que permitan a las entidades federativas y municipios contar con participaciones más equitativas y acordes a su desarrollo.
Grupo de Trabajo de Federalismo Hacendario.	Se ocupa enunciativamente del estudio de la estructura, legislación reglamentación y normatividad de la Coordinación Hacendaria, así como de proponer las alternativas para su mejora y fortalecimiento.
Grupo de Trabajo de Estudio de los Mecanismos de Distribución de Aportaciones y otras Transferencias Federales.	Este grupo se ocupará del estudio de alternativas para la creación de mecanismos que aseguren una eficiente descentralización del gasto y permitan solucionar las disparidades en la distribución de aportaciones y otras transferencias federales.
Comisión Jurídica del Grupo de Armonización Contable y Presupuestal.	Revisará las alternativas legales en la implementación del programa de modernización contable y presupuestal.
Comisiones Especiales.	Se abocarán al análisis técnico de temas que encomienden de manera específica los grupos o comités de vigilancia.
Subcomité de Vigilancia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de Participaciones.	Analizará los temas que le sean encomendados por el propio comité.
Comisión para Gestionar la Reforma al Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX.	Esta comisión especial se encarga de revisar lo referente a la reforma propuesta para el Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX.
Subgrupo para la Clasificación Presupuestaria.	Este Subgrupo trabaja en apoyo del grupo de armonización contable y presupuestal.
Comisión de Armonización de la Clasificación Presupuestaria.	Apoyar al grupo de trabajo de armonización presupuestal y contable en el tema.
Subgrupo de nuevas fuentes de ingreso local.	Estudiar las alternativas de nuevas fuentes de ingreso para las Entidades Federativas.
Subgrupo de fortalecimiento de ingresos locales.	Coadyuvará en la exploración de alternativas para el fortalecimiento de las finanzas locales.
Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento Territorial.	Este Grupo tendrá como finalidad estudiar experiencias y sus alcances en la administración, uso y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de los estados y municipios, además de analizar los beneficios e inconveniencias de impulsar una mayor participación.
Grupo de Trabajo para la Modernización de Registros Inmobiliarios.	Se encarga de revisar y analizar la problemática y experiencias exitosas implementadas para la modernización de los catastros, el registro público de la propiedad y los organismos operadores de agua potable, a fin de establecer estrategias comunes.

Subcomité de Trabajo de PEMEX.	Vigila y propone mecanismos para la mejor distribución de los ingresos derivados del petróleo.
Subgrupo de análisis de otros ingresos.	Apoya al Comité de Vigilancia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de Participaciones en el estudio y análisis de otros ingresos.
Grupo de Trabajo de Planeación Estratégica.	Establecerá y definirá los esquemas de coordinación y trabajo conjunto entre las entidades federativas y el SAT para la operación de las funciones coordinadas y la integración y manejo de información de este sistema.
Grupo Especial de Personas Físicas.	Se encarga del estudio y definición de las características y concreción del Programa con las Entidades Federativas para Aumentar la Recaudación del ISR e IVA de las Personas Físicas.

❖ Obligaciones

Según establece el RCFGT ⁵⁴, las obligaciones de los miembros del grupo son:

- Asistir a las reuniones a las que convoque el Coordinador de Grupo.
- Tener una participación activa en las reuniones.
- Cumplir con las comisiones que les sean encomendadas.
- Asistir a solicitud del Coordinador a las sesiones de la Comisión Permanente.
- Ser representados en la sesión del Grupo de Trabajo cuando no les sea posible asistir a las reuniones.
- Invitar a las sesiones de trabajo a expertos o interesados en la materia del mismo.

Al frente del Grupo esta un Coordinador que se encarga de: convocar a las sesiones de trabajo a los integrantes del grupo; proponer en la primera reunión del grupo los objetivos del mismo y el sistema de trabajo que habrá de seguirse; dar cause a las propuestas, trabajos y opiniones que sean presentados en el grupo

⁵⁴ Siglas del Reglamento para la Creación y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo.

por los integrantes de éste; hacer seguimiento a los acuerdos; e informar a la Comisión Permanente de las conclusiones y acuerdos a que hubiera llegado el grupo.

En todos los grupos de trabajo el representante del INDETEC funge como Secretario Técnico, teniendo bajo su responsabilidad: la elaboración de las actas de las reuniones que tengan los acuerdos, conclusiones y recomendaciones de los grupos, llevar el inventario y seguimiento de los mismos; archivar los trabajos y ponencias presentados en el seno de los Grupos; auxiliar a los Coordinadores en la preparación y desarrollo de las sesiones de trabajo; y realizar los trabajos técnicos que le sean encomendados por los Grupos.

2.6 Grupos Técnicos

Están regulados por las Reglas de Integración y Operación de los Grupos Técnicos (RIOGT) y tienen su origen en la conveniencia de que las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conocieran de la manera más oportuna y eficaz, los planes, programas y normatividad que ha instrumentado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con las facultades que les han sido delegadas, en materia de administración de ingresos federales; han evolucionado de acuerdo a la política impositiva federal (cambios en las reformas a las leyes del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y cambios en el esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal.)

❖ Concepto

Son órganos de apoyo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que crea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación de las funciones administrativas de ingresos federales coordinados, así como para emitir

lineamientos en el ámbito de las tareas y compromisos de la colaboración administrativa en materia fiscal entre la Federación y las Entidades.

❖ Integración

Los Grupos Técnicos están integrados:

- Por el funcionario federal, titular del área de la SHCP que maneje la materia objeto del mismo, el que será Presidente del Grupo.
- La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas(UCEF), que funge como Secretario Técnico a través de un representante.
- Ocho entidades federativas, representando cada una un grupo zonal, las cuales son elegidas en forma rotativa y eligen entre sus miembros un Coordinador del Grupo Técnico.
- El INDETEC.

❖ Funciones

Las principales funciones que realizan los Grupos Técnicos que actualmente están operando son:

GRUPO TECNICO	FUNCION
Grupo Técnico de Presupuesto y Gasto Federalizado.	El objetivo de la creación de este grupo es intercambiar experiencias e información entre los integrantes del grupo técnico, así como realizar estudios y diseñar propuestas relativas al gasto Federalizado.
Grupo Técnico de Auditoría Fiscal Federal.	Se encarga de todas las acciones tendientes a perfeccionar la intervención de las entidades en materia de fiscalización: análisis de la problemática que presenta el desarrollo del programa operativo anual de fiscalización coordinada.
Grupo Técnico de Recaudación.	Busca dar respuesta a cuestiones operativas que surgen de la práctica actual de la colaboración administrativa en materias como: pago de incentivos

	económicos, la administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
Grupo Técnico Contabilidad Gubernamental.	El objetivo de la conformación del Grupo será, establecer el marco jurídico, técnico y normativo para hacer compatibles los sistemas y procedimientos del registro contable de las operaciones realizadas por las entidades federativas.
Grupo Técnico Comercio Exterior.	Este Grupo se ocupa del análisis para la operación del anexo 8 del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Federal.
Grupo Técnico Jurídico.	Se dedica al análisis y discusión conjunta, entre el gobierno federal y las entidades en materia de medios jurídicos de impugnación, su incidencia, problemática y resultados, compartiendo las experiencias y aportando soluciones para homologar criterios.
Grupo Técnico de la Deuda Pública.	Trabjará en el estudio y exploración de alternativas que abran la posibilidad a los Estados y Municipios de acceder a mejores esquemas financieros de endeudamiento con garantía en participaciones.
Subgrupo jurídico del Grupo Técnico de Recaudación.	Se encarga de analizar la problemática operativa derivada de la Colaboración Administrativa.
Subgrupo de Informática.	Apoya al Grupo Técnico de recaudación en el análisis de temas que este le encomiende.
Subgrupo Técnico de Asistencia al Contribuyente.	Coadyuvar con el Grupo Técnico de Recaudación en tareas específicas relacionadas con asistencia al contribuyente

❖ Obligaciones

- Asistir a las reuniones a las que convoque la Secretaría Técnica, las cuales deberán ser por lo menos, dos reuniones al año.
- Propiciar la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las partes involucradas en las actividades de colaboración administrativa en materia fiscal federal y otras materias coordinadas.
- Dar seguimiento a los compromisos adquiridos en el Grupo Técnico.
- Discutir y resolver los asuntos en el ámbito de su competencia.

Los responsables de las reuniones de los Grupos Técnicos son el Presidente y el Coordinador del Grupo correspondiente. Así, algunas de las tareas específicas del presidente son: dirigir los trabajos de las reuniones del Grupo Técnico; preparar la correspondiente agenda de trabajo y coordinar el desarrollo de las reuniones; distribuir el material de trabajo; determinar la sede de las reuniones, entre otras. Así también las obligaciones del Coordinador son: ser moderador de las sesiones de trabajo; propiciar la discusión del asunto tratado; informar a la Comisión Permanente, en fecha posterior a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, sobre las entidades que integran el Grupo y acerca de las actividades desarrolladas por el Grupo Técnico.

Por su parte la Secretaría Técnica tiene bajo su responsabilidad: elaborar el acta de las reuniones del Grupo Técnico y enviarla a los integrantes del mismo; dar lectura de la minuta de la reunión anterior; convocar a reunión a los integrantes del Grupo Técnico; ser enlace entre la Presidencia del Grupo Técnico y el Coordinador del mismo, así como de los representantes de las Entidades Federativas.

3.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La tendencia de coordinar la acción de los sujetos activos tributarios, ha tenido cada vez más fuerza y ha evolucionado de acuerdo con el pensamiento político y económico que ha considerado inconveniente para el contribuyente, para los fiscos y para el país la concurrencia de dos o más niveles de gobierno al gravar la misma fuente, sin coordinación.

La superposición para los mismos contribuyentes de impuestos de la misma naturaleza, regidos por legislaciones diferentes, con características dispares y exigidos por distintas administraciones produce graves inconvenientes tanto para la hacienda pública como para los contribuyentes: duplicidad de presión fiscal indirecta con todo lo que esto significa; necesidad de conocer dos o tres

legislaciones fiscales, formular dos o tres declaraciones a autoridades diferentes y someterse a dos o tres procesos de comprobación paralelos o simultáneos.

Esta situación ha derivado en la imperiosa necesidad de crear un sistema integral que coordine de manera efectiva y eficiente la tributación entre los sujetos activos de la obligación fiscal, por lo cual la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es más que el reflejo de esta necesidad proyectada en la Ley de Coordinación Fiscal y en los órganos a través de los cuales el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario participan actualmente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

3.1 Objetivos

Concretamente los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- a) Armonizar el sistema tributario, mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las Entidades, Municipios y Distrito Federal.
- b) Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- d) Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento.
- e) Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

3.2 Efectos

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde su puesta en marcha en 1980, incluyendo las reformas impulsadas en la década de los noventa ha tenido efectos positivos y negativos; entre los beneficios se encuentran:

- Una mayor distribución de competencias y potestades tributarias. A través de una fórmula de distribución equitativa y eficiente que ha permitido reducir las diferencias per capita de las situaciones extremas entre las entidades federativas.
- Una profunda simplificación del sistema tributario, que reditúa en un beneficio al contribuyente, pues propicia un mayor nexo de este con el fisco, elimina instancias innecesarias y multiplicidad de trámites.
- El incremento progresivo de los recursos participables a las entidades federativas y municipios.
- La optimización de los procedimientos recaudatorios y de fiscalización, ya que su consecuencia no ha sido sólo la captación de mayores recursos, sino la disminución en evasión fiscal.
- La constante remodelación en el aspecto normativo y operativo gracias a la cooperación y experiencia que brinda el contacto constante entre las diversas autoridades fiscales.
- La continua remodelación de la legislación fiscal y de los mecanismos de administración de los ingresos coordinados, conduce a su desarrollo y consolidación.

Sin embargo, la evolución del sistema también ha manifestado tendencias preocupantes; entre las más sobresalientes:

- La dependencia extrema de las Entidades Federativas y sobretodo de los Municipios respecto de las Participaciones y Aportaciones Federales derivan en una disminución de la recaudación local al financiamiento del gasto público; y

- Mayores requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales que conviene sean provistos localmente, por lo tanto se presionan las finanzas de las Entidades Federativas.

La dinámica de las finanzas públicas locales tiene un impacto global que se refleja en la estabilidad económica y social de nuestro país, fenómeno que agrava la baja carga fiscal en su conjunto.

3.3 Entidades Coordinadas en Derechos

Dentro de la clasificación de las contribuciones, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, establece que:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos...”

IV. 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 público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son Derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”⁵⁵

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal, considera como derechos, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el mismo Código Fiscal, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

En su artículo 10-A establece algunas excepciones de derechos que las entidades federativas no mantendrán vigentes en caso de que opten por coordinarse en este tipo de contribuciones con la Federación.

⁵⁵ Código Fiscal de la Federación. Ed. Fiscales ISEF. México 2007. P. 2

Estas excepciones se refieren a los siguientes derechos:

- I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen en ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencias de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, (se excluyen 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 vehículos; Expedición de placas y tarjeta de circulación para vehículos; Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; 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 acto relacionado con los mismos, (a excepción del Registro Civil; Registro de la Propiedad y del Comercio.)
- III. Uso de las vías públicas o la tenencia de las mismas (no se consideraran comprendidos los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios).
- IV. Actos de inspección y vigilancia.

3.4 Entidades No Coordinadas en Derechos

De conformidad con el artículo 10B, las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos, y que en consecuencia están coordinadas en esa materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la Legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado este inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

3.5 Sanciones en caso de Incumplimiento

Una de las sanciones que establece el artículo 11 de la Ley de Coordinación en caso de que alguna de las Entidades Federativas viole lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento de los convenios celebrados, es la reducción en las participaciones que les correspondan en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que se le otorgue.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgando el derecho de audiencia a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico de la

Comisión permanente de Funcionarios Fiscales; comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses.

Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Es importante señalar que las cantidades que se reduzcan de las participaciones de una entidad, incrementarán el Fondo General de participaciones en el siguiente año.

3.6 Medios de Impugnación

3.6.1 Recurso de Inconformidad

Este, es un recurso que las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles pueden presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

El recurso de Inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación,

con las siguientes modalidades que contempla el artículo 117 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá a la entidad de que se trate.
- II. La misma Secretaría solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.
- III. El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.
- IV. La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por los promoventes del recurso.

3.6.2 Controversia Constitucional

Siendo la Federación y los Estados autoridades públicas, el medio de impugnación procedente en caso de inconformidad con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la controversia constitucional establecida en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado.

“Artículo 105.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. **De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:**

- a). **La Federación y un Estado o el Distrito Federal;**
- b). **La Federación y un Municipio;**
- c). **El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;**
- d). **Un Estado y otro;**
- e). **Un Estado y el Distrito Federal;**
- f). **El Distrito Federal y un Municipio;**
- g). **Dos Municipios de diversos Estados;**
- h). **Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- i). **Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- j). **Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y**
- k). **Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos...⁵⁶

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada por 150 días. El fallo de la Corte producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Corte.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pp.92-93

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, esta podrá reclamar su cumplimiento ante el máximo tribunal judicial.

CAPÍTULO IV

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

1.- Convenios de Coordinación Fiscal.

La forma en que las Entidades Federativas y la Federación expresan su voluntad para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es mediante la celebración de diversos convenios, acuerdos y declaratorias que hacen posible el fortalecimiento de las haciendas públicas locales, coadyuvando a la descentralización de funciones y al desarrollo regional.

La formalización de la colaboración administrativa, tiene como origen en primera instancia, la firma del Convenio de Adhesión al propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que celebran las Entidades Federativas con la Federación, una vez adheridas, puede llevarse a cabo la suscripción del denominado Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal y sus anexos.

1.1 Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal, autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para celebrar convenios con los Estados que soliciten ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse al sistema referido, los Estados y el Distrito Federal participaran en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionan en la ley mediante la distribución de los fondos y de las asignaciones específicas que la propia ley establece.

El artículo 10 de la ley en comento al respecto establece:

“Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio”⁵⁷

El convenio de adhesión es aquél acto jurídico de carácter público que celebran la Federación y Entidades Federativas, por virtud del cual se instrumenta un sistema nacional de contribuciones uniforme en todo el país, mediante la participación en los ingresos federales y la suspensión de contribuciones locales así como la coordinación administrativa.

El máximo Tribunal Judicial de este país, ha considerado que los convenios de adhesión tienen efectos similares a los de un tratado internacional, tal como se advierte el siguiente criterio jurisprudencial:

“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN UN TRATADO INTERNACIONAL Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUELLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE. Al analizar la naturaleza y los efectos de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, al tenor de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos mercantiles, de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tales convenciones son asimilables aun tratado internacional que genera estipulaciones a favor de terceros, como se advierte de los precedentes que dieron lugar a las tesis publicadas en el Seminarios Judicial de la Federación, quinta época, respectivamente, en los tomos CXXX, página 307 y CXXXI, página 102, de rubros: “INGRESOS MERCANTILES, LIMITACIONES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER SOBRE.” E “INGRESOS MERCANTILES. EFECTOS DE LOS CONVENIOS FISCALES DE COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS DE LOS ESTADOS. Ahora bien, tratándose de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal celebrados

⁵⁷ *Ley de Coordinación Fiscal*. Ediciones ISEF, México 2007. P.317

entre la Federación y las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, este Alto Tribunal, con base en el análisis de los fines y contenido de tales convenciones, llega a la conclusión de que estos también son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que deriva derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra grabado por los impuestos por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado. S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina⁵⁸

Los convenios que celebre cada entidad federativa se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad que se adhiera, asimismo en caso de separación al sistema y de los decretos de la legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectuó en último lugar.

Un paso fundamental en esta materia, fue que la adhesión al sistema se llevó a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación, logrando así que todas la Entidades se adhirieran implementándose

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XII, Diciembre de 2000. Tesis: 2ª. CLXXII/2000. P. 436

las bases jurídicas y normativas para continuar la consolidación de los niveles de coordinación entre los diferentes ordenes de Gobierno.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,⁵⁹ participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º, fracción XXIX, del artículo 73 constitucional:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

La Constitución es muy clara al establecer que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

1.2 Origen de la Colaboración Administrativa

La Colaboración Administrativa en materia fiscal es sin duda, uno de los instrumentos precursores de la descentralización de los ingresos federales hacia los gobiernos locales.

El objetivo principal fue desde su inicio, eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación haciendo más efectiva la

⁵⁹ Actualmente todos los Estados de la República Mexicana están adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

obtención de ingresos al mejorar la supervisión en el cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes mediante la presencia fiscal en los gobiernos locales, en consecuencia esta situación mejoró notablemente la capacidad administrativa de los distintos niveles de gobierno.

Desde su creación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contempló la posibilidad de que tanto entidades federativas y municipios pudieran colaborar en la administración tributaria de algunos impuestos federales, o bien, en la ejecución de funciones tributarias diversas a cambio de recibir incentivos económicos, es decir una parte de esos ingresos federales que están bajo su administración.

Finalmente, quienes tienen contacto directo con los problemas y necesidades de su región son los gobiernos locales, por lo que acercar a las autoridades fiscales mediante la colaboración administrativa representa una ventaja a la población de esos Estados; para la Federación implica responsabilizar a las entidades federativas como parte actuante del sistema tributario y por otro lado como ya se dijo en un inicio, fomenta la descentralización de los ingresos federales a los gobiernos de cada Entidad.

2. - Convenios de Colaboración Administrativa

Uno de los convenios, que es pieza fundamental dentro de este sistema es el de Colaboración Administrativa, ya que determina de forma expresa los derechos y obligaciones de los tres ámbitos de gobierno de acuerdo con la capacidad jurídica, económica y social de cada uno para realizar las tareas de fiscalización, recaudación administración y registro de contribuyentes; a cambio la Federación incentiva hasta en un 100% de lo recaudado a los gobiernos que

cumplan eficazmente con la administración de los impuestos federales coordinados.⁶⁰

El fundamento jurídico de la Colaboración Administrativa se establece en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal párrafo primero:

“Art. 13.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido la Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.”⁶¹

Al respecto Reyes Altamirano establece que el Convenio de Colaboración Administrativa “es el documento instrumental de la coordinación fiscal, ya que a través de él, se especifican las funciones que ejercitaran las Entidades Federativas en relación con la contribución federal que se va a administrar”⁶²

Por tanto, se concluye que el Convenio de Colaboración Administrativa: Es el acuerdo de carácter público que celebra por una parte la Federación representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la otra una Entidad Federativa por conducto de su gobierno, en virtud del cual se establecen los derechos y obligaciones de cada una de las partes para coordinarse en la administración de impuestos federales.

Los convenios se publicaran en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad. Surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o en su defecto, al día siguiente de la publicación.

Las funciones de colaboración incluyen:

⁶⁰ Los llamados impuestos coordinados se señalan dentro de cada convenio, especificando para cada uno de ellos las obligaciones, derechos e incentivos económicos que corresponden a las Entidades y Municipios.

⁶¹ *Ley de Coordinación Fiscal*. Op Cit. P.322

⁶² REYES, Altamirano, Rigoberto. *Diccionario de Términos Fiscales* Tomo I, Op. Cit. P. 282.

- **ADMINISTRACIÓN**, el maestro Carrasco Iriarte la define como:
“Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar el cumplimiento de los objetivos de una organización mediante la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados esperados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia, así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros”.⁶³
- **FISCALIZACIÓN**:
“Mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia, como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y, de alguna manera, de evaluación, ya que evaluar es medir, y esto implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con la sujeción a la ley y las normas establecidas al efecto”.⁶⁴
- **RECAUDACIÓN**, es una de las facultades de las autoridades tributarias mediante la cual se cobran todos los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos a que están obligados a pagar los contribuyentes.

“Procedimiento administrativo por medio del que el Estado, a través de las diferentes esferas de gobierno federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, así como con base en los acuerdos de coordinación fiscal celebrados, percibe los ingresos fiscales destinados a cubrir los gastos públicos, recibiendo el monto de los tributos, junto con sus accesorios, que enteren los contribuyentes o cobrando coactivamente los créditos fiscales liquidados en contra de los sujetos obligados por las leyes de la materia, aún mediante el procedimiento administrativo de ejecución”.⁶⁵

El artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal establece el mecanismo de recaudación para ingresos federales:

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

⁶³ CARRASCO Iriarte, Hugo. “*Derecho Fiscal*”. Primera Parte Vol. 3. L-Z. 2º ed. Diccionarios Jurídicos Temáticos. México 2002. Ed. Oxford. P.27

⁶⁴ *Ibidem.* P. 476

⁶⁵ *Ibidem.* P. 761

Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo general de Participaciones y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer si existe acuerdo entre las parte interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

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

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente al Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades que a está correspondan en los fondos de participaciones establecidos por ley.”⁶⁶

- **REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES**, “Medio de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes”⁶⁷

El 30 de diciembre de 1961, se creó el llamado Registro Federal de Causantes, con la obligación de inscripción a los contribuyentes de impuestos federales

Los datos que debía contener el Registro eran:

- Fecha de nacimiento, en caso de personas físicas;
- Copia de la escritura constitutiva, en caso de personas morales, y
- La fecha de iniciación de actividades, de la explotación, de la percepción del primer ingreso, o de la contratación de las operaciones que originaran el impuesto.
- Cambio de domicilio;
- Denominación o razón social;

⁶⁶ *Ley de Coordinación Fiscal*. Op. Cit. 323

⁶⁷ CARRASCO Iriarte, Hugo. Op. Cit. P. 781.

- Aumento o disminución de obligaciones fiscales;
- Traspaso y
- Clausura definitiva o cesación de operaciones

En 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Registro Federal de Causantes, mismo que fue derogado y reformado al año siguiente, y se cambió la denominación de Registro Federal de Causantes por Registro Federal de Contribuyentes.

En 1988, se publicó el Instructivo para la formación de la Clave del Registro Federal de Contribuyentes. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la única autoridad que tiene competencia para asignar esta clave compuesta por trece posiciones, incluyendo la homonimia y el dígito verificador, que sirven para que no existan claves duplicadas y, en consecuencia evitar confusiones.

En cuanto a sus primeras diez posiciones, consta de un espacio, tres letras y seis dígitos para personas morales y de cuatro letras y seis dígitos en el caso de personas físicas.

Una vez asignada la clave a diez posiciones, la autoridad fiscal generará dos más para la clave diferenciadora de homonimia y una para el dígito verificador. La clave completa consta de 13 posiciones.

El artículo 27 del Código Fiscal de la Federación, establece la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes:

“Art. 27.- Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes del Servicio de administración Tributaria y su certificado de firma electrónica avanzada, así como proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal,.... Asimismo, las personas a que se refiere este párrafo estarán

obligadas a manifestar al registro federal de contribuyentes su domicilio fiscal; en el caso de cambio de domicilio fiscal, deberán presentar el aviso correspondiente, dentro del mes siguiente al día en que tenga lugar dicho cambio salvo que al contribuyente se le hayan iniciado facultades de comprobación y no se le haya notificado la resolución...⁶⁸

La autoridad facultada para llevar el control de este registro es el Servicio de Administración Tributaria, asimismo asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, dicha clave se proporcionará a los contribuyentes a través de la cédula de identificación fiscal o la constancia de registro fiscal, las cuales deberán contener las características que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general

2.1 Evolución de la Colaboración Administrativa

La Colaboración Administrativa, ha sufrido todo un proceso de transformación de acuerdo a los requerimientos y necesidades que plantea cada época; prueba de ello son los cinco convenios en materia fiscal federal que han celebrado las entidades con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que comprenden los siguientes periodos:

- 1980 a 1983
- 1984 a 1988
- 1988 a 1989
- 1990 a 1996
- 1997 a 2003

PRIMERA ETAPA (1980 A 1983)

⁶⁸ Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF. México 2007. Pp. 46-47.

En esta etapa de manera formal inicia el procedimiento de colaboración administrativa regulado por los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los Estados y la Federación se coordinaron en la administración de ingresos federales en las siguientes funciones y materias:

CCAMFF (EN LO SUCESIVO ESTAS SIGLAS HARÁN REFERENCIA AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL) VIGENTE DURANTE 1980 – 1983	
FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
I.- Registro federal de causantes.	a).- Impuesto al valor agregado.
II.- Recaudación e informática	b).- Impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
III.- Fiscalización	c).- Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.
IV.- Liquidación de obligaciones fiscales e imposición de sanciones.	d).- Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores.
V.- Participación de los trabajadores en las utilidades	e).- Impuesto al ingreso global de las empresas de causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de tributación en en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, entendiéndose por éstas últimas, las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
VI.- Notificación y cobranza	f).- Impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados sujetos a retención por los causantes a que se refieren los incisos d) y e) que anteceden.
VII.- Recursos administrativos	g).- Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los causantes señalados en los incisos d) y e) que anteceden.
VIII.- Devoluciones y prórrogas	
IX.- Intervención en juicio.	

Cabe destacar que en este periodo el impuesto sobre ingresos mercantiles se sustituyó por el impuesto al valor agregado y los Estados percibieron el 35% del monto cobrado por ellos mismos por concepto de

impuestos, recargos y multas; 100% de gastos de ejecución y 50% de la indemnización por cheques devueltos.

Este primer convenio, mejoro notablemente el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, al dotar a las autoridades fiscales locales de facultades que eliminaron trámites y demoras en las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza.

SEGUNDA ETAPA (1984 A 1988)

En 1984 se da una mayor consolidación de la colaboración administrativa ya que se amplían las funciones en materia de IVA, se mantienen las funciones en el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y de los contribuyentes menores y sujetos a bases especiales de tributación afectas al ISR. Al igual que los estados, los municipios mantuvieron la colaboración administrativa en materia de multas federales no fiscales y administración de los derechos por uso o aprovechamientos de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)

Las funciones y materias coordinadas durante este periodo son las siguientes:

CCAMFF VIGENTE DURANTE 1984 – 1988	
FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
I.- Registro federal de contribuyentes.	I).- Impuesto al valor agregado.
II.- Recaudación, notificación y cobranza	II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.
III.- Informática	III.- Impuesto sobre la renta por:
IV.- Asistencia al Contribuyente.	1.- Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
V.- Consultas y autorizaciones.	2.- Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes. sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría.

VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización)	entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).	3.- Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.
VIII.- Imposición y condonación de multas.	IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.
IX.- Recursos administrativos	V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.
X.- Intervención en juicio.	VI.- Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.
	Cláusula Transitoria Segunda.- Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

Se determina que las Entidades perciban incentivos por las actividades de administración que en este periodo fueron los que a continuación se numeran:

- 8% por la recaudación por multas administrativas federales no fiscales y 90% para los municipios por el mismo concepto.
- 35% de la recaudación en impuestos coordinados por las actividades de comprobación (programa de fiscalización permanente y pagos por autocorrección), determinación, notificación y PAE. (Procedimiento Administrativo de Ejecución)
- 80% por determinación derivada de visita domiciliaria o revisión de escritorio.
- 80% por determinación de nueva base pagada por contribuyentes menores.
- 100% de multas impuestas por el Estado.
- 100% de gastos de ejecución cobrados por el Estado y sus Municipios.
- 100% de la indemnización por cheques devueltos.

TERCERA ETAPA (1988 A 1989)

Aunque muy similar al convenio referido con anterioridad, la peculiaridad de este es que las entidades federativas pueden retener el 30 % de lo recaudado en materia de Impuesto al Valor Agregado. Esta posibilidad, rompió con el llamado “efecto suma cero” de las participaciones federales, ya que en la medida en que se incrementara la tasa de crecimiento del IVA por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que significara una disminución de las participaciones para otra entidad.

Las funciones y materias coordinadas en este periodo fueron:

FUNCIONES Y MATERIAS COORDINADAS CCAMFF VIGENTE DURANTE 1988 – 1989	
FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
I.- Registro federal de contribuyentes.	I).- Impuesto al valor agregado.
II.- Recaudación, notificación y cobranza	II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.
III.- Informática	III.- Impuesto sobre la renta por:
IV.- Asistencia al Contribuyente.	1.- Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
V.- Consultas y autorizaciones.	2.- Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes, sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría; entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización)	3.- Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.
VII.- Determinación de impuestos y sus accesorios (liquidación).	IV.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.
VIII.- Imposición y condonación de multas.	V.- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.
IX.- Recursos administrativos	VI.- las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.
X.- Intervención en juicio.	

En cuanto incentivos económicos se adicionó un nuevo concepto derivado del intercambio de información proporcionada por el Estado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los principales incentivos fueron:

- 8% por multas administrativas federales no fiscales y 90 % para los municipios.
- 35% de los recaudado en impuestos coordinados por las actividades de comprobación (autocorrección del IVA en visita domiciliaria), determinación, notificación y PAE.
- 80% sobre el pago del ISR de personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.
- 80% por determinación derivada de visita domiciliaria o revisión de escritorio.
- 80% por determinación de nueva base pagada por contribuyentes menores.
- 100% de multas impuestas por el Estado.
- 100% de gastos de ejecución cobrados por el Estado y los municipios.
- 35% sobre lo recaudado por la SHCP en impuestos federales no coordinados, recargos y multas derivados del intercambio de información proporcionada por el Estado a la SHCP.

CUARTA ETAPA (1990 A 1996)

Este nuevo convenio tiene una connotación importante, ya que elimina la facultad de las entidades para administrar de manera integral el IVA, bajo el argumento de que una administración centralizada superaría los problemas técnicos de los Estados, compensando esta situación con el aumento en las tareas de vigilancia y control fiscal que se vieron manifestadas en el propio convenio y en 14 anexos.

Continuó la colaboración en materia de ISTUV (Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos) para los Estados, así como multas federales no fiscales y administración de derechos por uso o aprovechamientos de la Zona Federal Marítimo Terrestre para el caso de los municipios.

Con la firma de este convenio y el anexo número dos, hay un compromiso entre las autoridades fiscales de los Estados y las de la SHCP, en todo el desarrollo de la función, desde la selección y programación de contribuyentes a fiscalizar, hasta la determinación del impuesto omitido, recargos y multas.

Las facultades, funciones y materias coordinadas fueron:

FACULTADES, FUNCIONES Y MATERIAS COORDINADAS	
CONVENIO VIGENTE DURANTE 1990 A 1996	
FACULTADES Y FUNCIONES COORDINADAS	MATERIAS COORDINADAS (ingresos)
<p>En Materia de IVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facultades de comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales en forma coordinada (conjunta) con la SHCP. • Ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección, así como en las oficinas de la autoridad competente. <p>En Materia de Multas Federales (Municipios)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificar las multas • Determinar sus accesorios • Devolver cantidades pagadas indebidamente. • Conceder autorizaciones. <p>En materia de Determinación de Ingresos Federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar los impuestos y sus accesorios • Imponer multas por infracciones al CFF. 	<p>I).- Impuesto al valor agregado, respecto de las funciones que en este Convenio se señalan expresamente.</p> <p>II).- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.</p> <p>III.- las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.</p>

Los incentivos económicos que percibieron las entidades fueron del 80% por el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos recaudado por el propio Estado en el mes inmediato anterior.

En materia de IVA, las obligaciones asumidas por los Estados en el ejercicio de la función de fiscalización, quedaron plasmadas en el anexo número dos al convenio, así como los incentivos que debieron percibir por las actividades de fiscalización siendo estas las siguientes:

- Por las actividades de fiscalización conjunta en materia del IVA, 100% del monto efectivamente cobrado de los créditos determinados (principal, recargos y multas) por la acción fiscalizadora en dicho impuesto.
- En materia de multas impuestas por autoridades federales 100 % del importe efectivamente cobrado, excepto las impuestas por autoridades federales no fiscales, en las que la percepción fue y sigue siendo de 98 % correspondiendo un 90% a los Municipios (cuando efectúen la recaudación) y un 8% al Estado.

QUINTA ETAPA (1997)

El Convenio de Colaboración Administrativa Federal que en la actualidad prevalece es el suscrito en 1997; en este hay un incremento de materias como es el caso del Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en los cuales se permite a las Entidades funciones de control y verificación fiscal. Estas actividades incluyen recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios entre otras.

Las materias coordinadas en este convenio están reguladas por la cláusula segunda e incluyen:

MATERIAS COORDINADAS

---cláusula segunda---
-IVA, ISR, IMPAC e IEPS
-Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves
-Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales
-Las facultades relacionadas con las siguientes actividades:
<ul style="list-style-type: none"> • Las referidas en el artículo 41 del CFF.
<ul style="list-style-type: none"> • La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del CFF.
<ul style="list-style-type: none"> • Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

FACULTADES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE IVA, ISR, IMPAC E IEPS	
---cláusula séptima---	
Verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos. • Ordenar y practicar revisiones en las oficinas de la autoridad competente a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados con ellos.
Determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesos e imposición de multas:	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesos a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Estado. • Imponer las multas que correspondan por infracciones al CFF y demás disposiciones fiscales federales. • Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos. • Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen con motivo del ejercicio de las facultades.
Recaudación y cobro	<ul style="list-style-type: none"> • Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones • Revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesos • Llevar a cabo el PAE, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesos que se generen.
Autorizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes, de devolución de cantidades pagadas indebidamente al Estado.

	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, determinar y cobrar las devoluciones improcedentes e imponer las multas correspondientes. • Otorgar las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en términos del C F F.
Recursos administrativos	El Estado tramitará y resolverá los establecidos en el CFF (revocación), en relación con actos o resoluciones del propio Estado, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere el Convenio.
Juicios	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas • Asumirá la responsabilidad en la defensa de los juicios • Contará con la asesoría legal de la SHCP.

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE IVA, ISR, IMPAC, E IEPS. (cláusula octava)	
• Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.	
• Cumplir con el programa operativo anual que determine la SHCP, previamente concertado con el Estado.	
• Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el CFF y demás disposiciones federales aplicables.	

2.2 Anexos

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, son diversos los Convenios de Colaboración Administrativa que los Estados y la SHCP han suscrito con la finalidad de promover una constante actualización y mejoría al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Otro instrumento jurídico que permite modificar o adicionar los alcances y contenidos de estos convenios o anexos preexistentes son los denominados anexos, muchos de los cuales pasan a formar parte del cuerpo del convenio. No existe un número determinado de anexos por cada convenio, ya que estos se firman en función de acuerdos entre las entidades federativas y el gobierno

federal, con la finalidad de delegar nuevas funciones de administración de impuestos federales.

2.3 Evolución de los Anexos

Desde la celebración del primer convenio en vigor, durante los años de 1980 a 1983 se suscribieron los primeros tres anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal: Anexo N° 1 en materia de multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales (primera participación de los Municipios); Anexo N° 2 para el establecimiento de incentivos por el ejercicio de funciones de comprobación; y Anexo N° 3 para la ampliación de facultades de comprobación.

Entre 1980 y 1996 se celebraron los anexos que se describen en el siguiente cuadro⁶⁹:

ANEXOS A LOS CCAMFF (CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL) VIGENTES DE 1980 A 1996				
Nº	CONVENIO 1980-1983	CONVENIO 1984-1988	CONVENIO 1988-1989	CONVENIO 1990-1996
1	Multas Administrativas Federales no Fiscales	Zona Federal Marítimo Terrestre	Zona Federal Marítimo Terrestre	Zona Federal Marítimo Terrestre
2	Incentivos en Funciones de Comprobación	Programa de Fiscalización Permanente	Revisión del Informe Complementario del IVA	Facultades de Comprobación (IVA) (Fiscalización Conjunta)
3	Ampliación de Facultades de Comprobación	Bases Especiales de Tributación		Procedimiento en la Recaudación del IVA por Instituciones de Crédito
4		Intercambio de Información y Acciones Fiscalizadoras		Cobranza
5		Revisión del Informe Complementario del IVA (9 estados)		Recaudación, Comprobación, Determinación y Cobranza de los Derechos de Obra Pública del Convenio Único de Desarrollo.
6				Vigilancia del Cumplimiento de Obligaciones
7				Administración del Impuesto sobre Tenencia y

⁶⁹ <http://www.shcp.gob.mx>. *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas*. 15 de Agosto de 2003.

				Uso de Vehículos. Verificación Procedencia Extranjera. Registro Estatal Vehicular
8				Tenencia y uso de Vehículos, Verificación Procedencia Extranjera. Registro Estatal Vehicular
9				Anticipos a Cuenta de Participaciones
10				Vigilancia del Uso de Máquinas Registradoras de Comprobación Fiscal y de la Emisión de Comprobantes Fiscales
11				Vigilancia y Control por Municipios y Estados Colindantes con las Fronteras y Litorales del País de la Tenencia y Estancia Ilegal de Mercancías de Procedencia Extranjera.
12				Verificación de la Legal Estancia en Territorio Nacional de Bebidas Alcohólicas, Cerveza, y Tabaco de Procedencia Extranjera
13				Funciones Operativas de la Administración de los Derechos por Servicios Turísticos
14				Vigilancia y Control Conjunta Estado-Federación de la Tenencia y Estancia legal de Mercancías de Procedencia Extranjera. Excepto vehículos

Con la firma del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal de 1997, se delegaron a las entidades además del IVA, facultades en materia de ISR, IMPAC e IEPS y se incluyó el ejercicio de nuevas funciones derivadas de la fiscalización de estos impuestos como: recaudación, determinación, cobro, autorizaciones, recursos administrativos e intervención en juicio.

Conjuntamente con este convenio subsistieron los anexos 1,5,11,12,13 y 14, a su vez se han celebrado los anexos 1,2,3,4,6,7 y 8.

Los anexos vigentes son los que se mencionan en el siguiente cuadro⁷⁰:

ANEXOS AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL		
ANEXOS	SUBSISTENTES AL ENTRAR EN VIGOR EL CCAMFF EN 1997	CELEBRADOS CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL CCAMFF
Anexo No. 1	Anexo No. 1 y Acuerdo por el que se modifica el Anexo No.1, celebrados por la SHCP y el Gobierno del Estado para la administración de Derechos por el otorgamiento de la concesión para el uso o roce de la Zona Federal Marítimo Terrestre a	

⁷⁰ <http://www.shcp.gob.mx>.

	través de los Municipios.	
Nuevo Anexo No. 1		Nuevo Anexo No. 1 celebrado por la SHCP/Gobierno del Estado / municipio correspondiente, para la administración de los Derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre, a través del Municipio.
Anexo No. 2	*	Anexo No. 2 al CCAMFF celebrado por la SHCP y el Gobierno del Estado para la Administración del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
Anexo No. 3		Anexo No. 3 al CCAMFF y posterior Anexo No. 3 que deroga al anterior, que establece incremento en la participación de los Municipios, derivada de la recaudación que se obtenga de los "Pequeños Contribuyentes" que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.
Nuevo Anexo No. 3		Nuevo Anexo No. 3 al CCAMFF celebrado por la SHCP y el Gobierno del Estado, para el ejercicio por parte del Estado, de las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del ISR de los "Pequeños Contribuyentes".
Anexo No. 4		Anexo No. 4 y Nuevo Anexo No. 4 al CCAMFF para la administración directa o a través del Municipio de los Derechos por el uso o goce de inmuebles ubicados en los cauces, vasos o depósitos de propiedad nacional.
Anexo No. 5	Anexo No. 5 al CCAMFF relativo a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los Derechos por obra pública del Convenio Único de Desarrollo (CUD)	
Anexo No. 6		Anexo No. 6 al CCAMFF para que el Estado ejerza las funciones de comprobación en materia

		del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario (ISCAS) y del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios (IVBSS), este último vigente durante el año 2002.
Anexo No. 7		Anexo No. 7 al CCAMFF para que el Estado ejerza funciones operativas de administración de los ingresos generados en el territorio del Estado, derivados del ISR del "Régimen Intermedio de las Personas Físicas" y por la ganancia en la enajenación de terrenos y construcciones.
Anexo No. 8		Acuerdo de modificación al CCAMFF y Anexo No. 8, para la vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos. Con la firma de este Anexo se abrogan los Anexos Nos. 12 o 14 según sea la entidad de que se trate.
Anexo No. 11	Anexo No. 11 al CCAMFF para la vigilancia y control por Municipios colindantes con las fronteras y litorales del País, de la tenencia y estancia ilegal de mercancías de procedencia extranjera.	
Anexo No. 12	Anexo No. 12 al CCAMFF para la verificación de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional, de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera. (con la celebración del anexo 14, se abroga el presente Anexo).	
Anexo No. 13	Anexo No. 13 al CCAMFF relativo a las funciones operativas de la administración de los Derechos por servicios turísticos, conforme a la Ley Federal de Derechos.	
Anexo No. 14	Anexo No. 14 al CCAMFF para la vigilancia y control conjunto Estado - Federación, de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera.	Se abroga con la Firma del Acuerdo que modifica al CCAMFF y Anexo No. 8.

2.4 Porcentaje de Incentivos Económicos

El porcentaje de incentivos económicos a que tiene derecho cada entidad ha sido contemplado en cada uno de los anexos descritos en el siguiente cuadro⁷¹:

**ANEXOS
CONCEPTO Y % DE INCENTIVOS ECONOMICOS DERIVADOS DE LOS ANEXOS AL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL**

No. Anexo	Denominación	Contenido	Incentivos
1	Administración de Derechos de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).	Otorgan facultades a los Municipios o Estados para la administración de los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en dicha zona.	10% el Estado 80% el Municipio 10% Federación 100% Multas Municipio 80% Gastos de Ejecución Municipio 20% Gastos de Ejecución Federación
2	Administración del Impuesto Federal Sobre Automóviles Nuevos.	Otorga al Estado facultades integrales de administración del ISAN: recibir declaraciones y pagos, fiscalización y liquidación, control de obligaciones, notificación y cobranza, autorización de pagos en parcialidades, imponer y condonar multas, resolver los recursos administrativos, intervenir en juicio de nulidad y resolver las consultas de los particulares.	100% para el Estado de la recaudación y sus accesorios.

⁷¹ <http://www.cnh.gob.mx>

3	Funciones operativas de administración de los ingresos (recaudación) derivada del ISR de los "Pequeños Contribuyentes)	Funciones para el Estado de verificación al RFC, recaudación, comprobación, determinación, cobro, resolver recursos, intervenir en juicios y resolver consultas, respecto de los ingresos derivados del ISR de los pequeños contribuyentes.	100% de la recaudación correspondiente al ISR, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación
4	Administración de Riberas y Zonas Federales	Se permite a las entidades federativas, a través de los municipios, ejercer funciones administrativas sobre los ingresos que se obtengan, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces y de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.	el 90% de los derechos correspondientes para el Municipio. el 10% restante para la SHCP. el 100% de gastos de ejecución y multas, e indemnización del artículo 21 del C.F.F. para el municipio
5	Administración del Derecho Federal que pagan los contratistas de obra pública federal.	Se delegan facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en relación al derecho federal que pagan los contratistas de obra pública financiada con recursos federales.	100% del derecho y sus recargos al Estado
6	Facultades de comprobación en materia de ISCAS e IVBSS	Se delegan facultades de comprobación al Estado en materia del impuesto sustitutivo del crédito al salario y del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.	100% del monto efectivamente pagado del crédito determinado. 100% de las multas 100% del monto pagado, cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente. 100% de las multas de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal Por la realización de los actos de vigilancia: a). 50% sobre el monto del impuesto y recargos que se recauden por el

			Estado. el 50% restante corresponderá a la Federación. b). 100% de las multas c). 100% de los honorarios. d). 100% de los gastos de ejecución.
7	Funciones operativas de administración del ISR del régimen intermedio de las personas físicas.	Funciones operativas de administración de los ingresos generados en el territorio del Estado, derivados del ISR del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales y por la ganancia derivada de la enajenación de terrenos y construcciones.	el 100% de los pagos del impuesto, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del CFF. 100% de las multas.
8	Vigilancia de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.	Facultades para el Estado o en su caso para los municipios en materia de vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.	Tratándose de las mercancías de procedencia extranjera: 100% de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios que él Estado determine. 100% de las mercancías embargadas precautoriamente. Tratándose de vehículos de procedencia extranjera: 100% de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios que él Estado determine 100% del producto neto de la enajenación de vehículos.. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de los incentivos.
11	Vigilancia y Control de la Tenencia o Estancia legal en el País de Mercancía de Procedencia Extranjera (Federación. Estado.	Se otorgan facultades al Municipio para la vigilancia y control de la tenencia o estancia ilegal en Territorio Nacional de mercancías de procedencia extranjera.	El Municipio percibirá por su colaboración en materia de este Anexo, una participación sobre la recaudación federal participable, en los términos de la disposición de vigencia anual de la Lev de

	Municipio).		Coordinación Fiscal, contenida en el artículo décimo del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.
12	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera	Se otorgan facultades a los estados para la verificación de la legal estancia en Territorio Nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.	El 100% de las multas efectivamente pagadas al Estado
13	Administración y Cobro del Derecho por Servicios Turísticos.	Se delegan al Estado las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro que se derive de los derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo conforme a la Ley de la materia.	El 100% de los derechos.
14	Verificación de la Legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.	Se delegan facultades de practicar visita domiciliaria junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la verificación de la legal estancia o tenencia en Territorio Nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, excepto vehículos.	El 100% de las multas efectivamente pagadas Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de los incentivos.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CELEBRADO ENTRE EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y LA FEDERACIÓN

1. - Diagnóstico de la Colaboración Administrativa en el Estado de Quintana Roo.

El 24 de noviembre de 1902, fue creado el territorio Federal de Quintana Roo, mismo que varios decretos presidenciales por causas políticas hicieron desaparecer. Fue hasta 1935 cuando el Presidente Lázaro Cárdenas volvió a crear el territorio de este Estado, con la extensión y los límites que tenía cuatro años antes de anexarlo a los Estados de Yucatán y Campeche. Con este motivo, se comenzó a construir el palacio de gobierno a la localidad de Payo Obispo, cuyo nombre cambió a Chetumal en 1936.

En los años cincuenta, los capitales locales comenzaron a trasladarse al sector turismo; es así como surgen los primeros hoteles en Cozumel e Isla Mujeres. A finales de 1960 comienza el desarrollo de Cancún, que se inaugura en 1978.

A partir de esta fecha, el turismo ha sufrido una constante expansión que lo ha convertido en la base de la economía estatal. El crecimiento económico y poblacional de Quintana Roo a partir de la construcción de Cancún y del desarrollo agrícola y agroindustrial en el sur, permitió que el 8 de octubre de 1974, por decreto del presidente Luis Echeverría, Quintana Roo fuera elevado a Estado Federal.

La extensión total del Estado es de 50,843 kilómetros cuadrados, que representan el 2.6% del territorio nacional, ocupando el 19º lugar en el país.

En la actualidad Quintana Roo esta dividido en siete Municipios: Othón P. Blanco (Chetumal, capital del Estado), Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel (Cozumel), Benito Juárez (Cancún), Lázaro Cárdenas (Kantunilkin) e Isla Mujeres.

Los Municipios que por acuerdo de sus Ayuntamientos opten por adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal, deberán hacerlo en forma integral y completa y no sólo en algunos de los ingresos participables, lo cual les dará el derecho a recibir el total de ingresos vía participaciones.

El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ordenarán la publicación del Convenio en el periódico Oficial del Estado, por el cual el Municipio queda adherido y en su caso, la resolución o acto por el que se separe del mismo.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo en su artículo 4º, señala los rubros que podrán requerir y cobrar los Municipios Coordinados:

I. IMPUESTOS	II. DERECHOS
<ul style="list-style-type: none"> 1. - Predial 2. - Sobre Adquisición de Inmuebles. 3. - Sobre Diversiones, Videojuegos y espectáculos públicos. 4. - Sobre el uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otros derivados del petróleo. 5. - Sobre Juegos Permitidos, rifas y loterías. 6. - Sobre solares sin construcción, sin bardas o sin banquetas. 7.- A Músicos y cancioneros profesionales. 8.- 15% adicional sobre impuestos y derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. - De cooperación para Obras Públicas que realicen los Municipios. 2. - Del registro civil. 3. - De las certificaciones. 4. - Servicios de tránsito. 5. - Alineamiento de predios, constancia de uso de suelo, número oficial, medición de solares del fundo legal y servicios catastrales. 6. - Panteones. 7. - Licencias y refrendos de funcionamiento comercial, industrial y de servicios. 8. - Licencias para funcionamiento de establecimientos en horas extraordinarias.

	<p>9.- Licencias para construcción. (REF.</p> <p>10.- Rastro e inspección sanitaria.</p> <p>11.- Ocupación de la vía pública o de otros bienes de uso común.</p> <p>12.- Traslado de animales sacrificados en los rastros.</p> <p>13.- Deposito de animales en corrales municipales.</p> <p>14.- Registro y búsqueda de fierros y señales para ganado.</p> <p>15.- Expedición de certificados de vecindad, de residencia y de morada conyugal.</p> <p>16.- Anuncios.</p> <p>17.- Permisos para rutas de autobuses de pasajeros urbanos y suburbanos.</p> <p>18.- Limpieza de solares baldíos.</p> <p>19.- Servicios de inspección de locales comerciales e industriales.</p> <p>20.- Servicios de inspección y vigilancia.</p> <p>21.- Servicios y mantenimiento de alumbrado público.</p> <p>22.- Servicios de recolección, transportación, tratamiento y destino final de residuos sólidos.</p> <p>23.- Promoción y publicidad Turística.</p> <p>24.- Uso de la vía pública o de otros bienes de uso común.</p> <p>25.- De la verificación, control y fiscalización de obra pública. (ADICIÓN 2007)</p> <p>26.- De los servicios que presta la Unidad de Vinculación. (ADICIÓN 2007)</p> <p>27.- Otros no especificados. ((ADICIÓN 2007)</p>
<p>III. PRODUCTOS</p>	<p>IV. APROVECHAMIENTOS</p>
<p>1.- Ventas o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.</p>	<p>1.- Rezagos.</p> <p>2.- Recargos.</p>

<ul style="list-style-type: none"> 2.- Bienes mostrencos. 3.- Papel para copias de actas del Registro Civil. 4.- Mercados. 5.- Arrendamiento, explotación operación o enajenación de Empresas Municipales. 6.- Venta de objetos recogidos por el departamento de limpia. 7.- Productos diversos. 	<ul style="list-style-type: none"> 3.- Multas. 4.- Gastos de ejecución. 5.- Aprovechamientos diversos.
V. PARTICIPACIONES	
<ul style="list-style-type: none"> 1.- Del Gobierno del Federal. 2.- Del Gobierno del Estado. 	VI. APORTACIONES FEDERALES
VII. OTROS INGRESOS	
<ul style="list-style-type: none"> 1.- Subsidios. 2.- Transferencias del Gobierno del Federal 3.- Transferencias del Gobierno del Estado. 4.- Donativos; y 5.- Financiamientos. 	

En los últimos años, el Estado, ha mostrado un acelerado crecimiento económico cuya principal fuente es el turismo, base del desarrollo estatal; la industria azucarera, la explotación de recursos forestales, la pesca de especies destinadas a la exportación, la producción avícola y el comercio de zona libre, son también otros recursos con los que cuenta el Estado para fortalecer su economía.

Como muchos otros Estados de la República Mexicana, Quintana Roo tiene un potencial económico importante gracias a todos sus recursos naturales, sin embargo en materia de coordinación fiscal aún depende de la Federación en

cuanto ingreso se refiere, prueba de ello es la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 2007.⁷²

INGRESOS PROPIOS	
CONCEPTOS	PESOS
➤ IMPUESTOS	\$ 652,083,804
➤ DERECHOS	\$ 485,863,509
➤ PRODUCTOS	\$ 92,966,085
➤ APROVECHAMIENTOS	\$ 95,069,615
TOTAL	\$ 1,325,983,013
INGRESOS QUE LE OTORGA LA FEDERACIÓN	
➤ POR COORDINACIÓN	\$ 4,148,515,301
➤ FONDO DE APORTACIONES	\$ 4,344,010,976
➤ EXTRAORDINARIOS	\$ 1,719,872,014
TOTAL	\$ 10,212,398,291
TOTAL DE INGRESOS DE QUINTANA ROO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007	\$ 11,538,381,304

Como se advierte en el cuadro anterior, Q. Roo, en un año fiscal, obtiene gran parte de sus ingresos de Aportaciones y Participaciones Federales y no de ingresos propios; este es, sin duda, un defecto que no ha podido corregir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues los Estados han asumido una actitud pasiva ante un paternalismo excesivo del Gobierno Federal.

Esta situación genera una recaudación tributaria raquítica por parte del Estado y por ende va en contra de uno de los propósitos más importantes de la coordinación fiscal: la descentralización.

⁷²<http://www.qroo.gob.mx>.

Por ello es indispensable acercar, a través de la Colaboración Administrativa la presencia de las autoridades fiscales a los gobiernos locales y municipales para aumentar la recaudación local a través de una colaboración administrativa eficiente y efectiva, que se refleje en un beneficio regional y federal a la vez.

El rezago que existe en esta materia se debe en parte a que los Municipios y las Entidades no cuentan con la infraestructura adecuada ni el personal capacitado que pueda ejecutar adecuadamente las funciones de administración.

Parte de la solución es crear los recursos económicos y administrativos que doten a los Estados de los elementos suficientes para mejorar la colaboración administrativa; en consecuencia al estar las Entidades y Municipios cerca del contribuyente conocerían sus necesidades, sobre todo en lo que a servicios públicos se refiere.

2.- Objetivo y Fundamento Jurídico.

En general, el objetivo de los convenios de colaboración administrativa es que la Federación delegue en las autoridades fiscales de las Entidades, las funciones de administración integral de los impuestos coordinados, llevando a cabo desde el registro de contribuyentes, hasta la representación en juicios de los intereses del fisco federal.

En estricto sentido, la cláusula primera del convenio de colaboración administrativa, de esta Entidad define el objetivo del mismo:

“PRIMERA.- El objetivo del presente Convenio es que la funciones de Administración de los ingresos federales..., se asuman por parte del Estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.”⁷³

⁷³ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXIX. Número 20. Primera Sección, 28 de diciembre de 1996 . P.64

La colaboración administrativa en materia fiscal, ha sido la estrategia por medio de la cual se han otorgado mayores recursos, pero también mayores atribuciones a las Entidades Federativas y a los Municipios.

La flexibilidad de los convenios de poderse modificar mediante nuevos convenios o los llamados anexos, permite la actualización y redefinición de tareas en los diferentes niveles de gobierno.

El primer requisito para que una entidad pueda suscribir convenio de colaboración administrativa es la adhesión, también mediante convenio, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; en el caso de Quintana Roo, los convenios de adhesión y de colaboración administrativa se firmaron el 1° de noviembre de 1979 y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre del mismo año.

El Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Quintana Roo, esta fundamentado en los siguientes artículos de la legislación federal: 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6° fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado la legislación del Estado de Quintana Roo lo regula en los artículos: 75 fracciones XXII y XXXIII, 91 fracciones I y II, 93 y 143 de su Constitución Política; 13, 14 y 29 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 229 de la Ley de Hacienda y 28 fracción III del Código Fiscal, todas del Estado de Quintana Roo.

Por otro lado el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, en materia de coordinación administrativa establece:

“ARTICULO 14. - De la Coordinación Administrativa en Materia Tributaria:

Los Municipios podrán convenir con el Estado, la administración de los siguientes gravámenes.

I.- Impuestos.

- a).- Impuesto Predial.
- b).- Traslación de dominio.

II.- Derechos.

- a).- Servicios de Tránsito.

En cuyo caso el Estado tendrá el porcentaje que acuerde por concepto de gastos de administración y el remanente lo desatinará íntegro al Patrimonio Municipal, teniendo el carácter de liquidaciones parciales provisionales, liquidándolo a más tardar quince días hábiles al cierre del mes y/o efectuando una liquidación anual, tomando en cuenta las cantidades que se hubiesen liquidado provisionalmente.

El Municipio que opte por la administración de los anteriores gravámenes por parte del Estado, deberá celebrar el convenio correspondiente.”⁷⁴

Uno de los errores que resta eficacia a la Colaboración Administrativa es que Estados y Municipios se han convertido en meros receptores de ingresos provenientes de la Participaciones y no en parte actuante de este sistema.

Esta situación genera una dependencia excesiva de los niveles de gobierno que están por debajo de la Federación que impacta en una deficiente administración en los ingresos coordinados importantes como IVA, ISR, IMPAC e IESPS.

3.- Facultades y Obligaciones de las Partes:

3.1 Ingresos Coordinados

⁷⁴ <http://www.qroo.gob.mx>

Los denominados ingresos o impuestos coordinados se señalan en las cláusulas del convenio de colaboración administrativa de cada entidad, especificando en cada uno de ellos los derechos, obligaciones e incentivos económicos que corresponde a los Estados y Municipios.

La Federación representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Quintana Roo convinieron coordinarse en determinadas funciones respecto de los siguientes impuestos federales:

- ◆ IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)
- ◆ IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)
- ◆ IMPUESTO AL ACTIVO (IMPAC)
- ◆ IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IESPS)
- ◆ IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS, EXCEPTO AERONAVES (ISTUV)
- ◆ MULTAS IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES NO FISCALES

3.2 Facultades otorgadas al Estado en IVA, ISR, IMPAC, e IESPS.

El convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que suscribió Quintana Roo con el Gobierno Federal, establece en su cláusula séptima las facultades que se le otorgan a este Estado en cuanto a ingresos federales, el siguiente recuadro puntualiza las actividades administrativas que tiene que realizar:

IMPUESTO	FACULTAD	ACTIVIDADES
-----------------	-----------------	--------------------

IVA, IMPAC IESPS.	ISR, E	A) Comprobación	1.-Verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos; así como en las oficinas de la autoridad competente. ⁷⁵
		B) Determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas	1.- Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Estado, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca, derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación. 2.- Imponer las multas por infracciones al CFF y demás disposiciones fiscales federales. 3.- Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos. 4.- Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales.
		C) Recaudación	1.-Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios. 2.- Llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios.
		D) Autorizaciones	1.-Recibir y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes, de devolución de cantidades pagadas indebidamente; verificar determinar y cobrar las devoluciones improcedentes e imponer las multas correspondientes. 2.- Otorgar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal.
		E) Recursos administrativos	1.- Tramitar y resolver los establecidos en el CFF, en relación contactos o resoluciones del propio Estado, emitidos en ejercicio de sus facultades
		F) Juicios	1.- Intervenir como parte en los juicios que se susciten con motivo de las facultades delegadas. <de igual manera, asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Secretaría, en la forma y términos que lo soliciten.

3.3 Obligaciones en materia de IVA, ISR, IMPAC, e IESPS.

⁷⁵ Quedan exentos de esta disposición, los contribuyentes que integran el sistema financiero mexicano, las sociedades controladoras y controladas, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la Federación, sujetas a control presupuestal.

La cláusula octava del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal suscrito por Quintana Roo, establece las obligaciones que debe cumplir el Estado en impuestos federales coordinados:

- a) Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes en una proporción anual del 20% de dicho padrón.
- b) Cumplir con el programa operativo anual que determine la SHCP.
- c) Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales aplicables.

3.4 Funciones inherentes al registro y control vehicular y al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

El Estado ejercerá las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los impuestos citados al rubro.

I. En materia de *registro y control vehicular*, excepto aeronaves, el Estado establecerá el registro estatal vehicular, relativo a los vehículos que les expida placas de su circulación en su jurisdicción territorial y lo mantendrá actualizado para su integración en el Sistema Integral de Información Tributaria.

Las facultades derivadas de esta disposición son las que a continuación se señalan:

- Efectuar los trámites de inscripción, bajas, cambios y rectificaciones que procedan en el registro.
- Realizar actos de verificación y comprobación para mantener actualizado el registro del Estado.
- Recibir y, en su caso, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentos que deban presentarse.
- Diseñar y emitir los formatos para control vehicular y el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, los cuales deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:

- Datos Generales: Entidad Federativa y año fiscal que se cubre.
 - Datos del propietario: Nombre o razón social; RFC, domicilio y código postal.
 - Datos del vehículo: Marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis, número de placas.
- Informar a la SHCP, de los movimientos efectuados en el registro estatal vehicular y reponer dicho registro en su totalidad, conforme a los medios magnéticos y periodicidad que se establezcan.

II. En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro del *impuesto sobre tenencia o uso de vehículos*, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.
- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.
- En caso de que los contribuyentes omitan sus declaraciones el Estado puede exigir su presentación por parte de estos.
- Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el mismo, así como recaudar, en su caso el importe correspondiente.
- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el impuesto y sus accesorios.

III. En materia de devoluciones, compensaciones y pago a plazos del *impuesto sobre tenencia o uso de vehículos*, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente, y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.

- Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía de interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de ***multas en relación con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos***, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

- Imponer las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones tributarias relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de este impuesto, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por el mismo.
- Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades que se señalen en el propio convenio e informar a la SHCP de las infracciones de que tenga conocimiento.

V. En materia de ***recursos administrativos*** establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el Estado tramitará y resolverá los relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere el convenio.

VI. En materia de ***juicios***, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas. De igual manera, este asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la SHCP. Para este efecto el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría.

VII. En materia de ***consultas del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos***, excepto aeronaves, el Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas le hagan los interesados individualmente, conforme a la normatividad emitida al efecto por la SHCP.

3.5 Facultades derivadas del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades fiscales, pueden exigir la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos, en caso de que los contribuyentes obligados a presentarlos no lo hagan.

La cláusula decimoprimera del convenio de colaboración en estudio, faculta a la autoridad para que en caso de este supuesto:

- I. El Estado exigirá de los contribuyentes la presentación del documento respectivo en materia de:
 - a) Impuesto sobre la renta propio o retenido.
 - b) Impuesto al valor agregado.
 - c) Impuesto al activo.
 - d) Impuesto especial sobre producción y servicios.

- II. La Secretaria proporcionará al Estado los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados.

- III. El Estado ejercerá las siguientes facultades:
 - a) Emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios.
 - b) Notificar los requerimientos que se emitan y demás resoluciones.
 - c) Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.
 - d) Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas.
 - e) Hacer efectiva al contribuyente con carácter de provisional, una cantidad igual a la que a este corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota.

- f) Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.
 - g) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios legales.
- IV. En materia de recaudación, el Estado recibirá por conducto de las instituciones de crédito que autorice el mismo o de las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado, las declaraciones, las contribuciones y sus accesorios; asimismo, determinará y cobrará las diferencias que provengan de errores aritméticos.
- V. En materia de autorizaciones el Estado ejercerá las siguientes facultades:
- a) Resolver sobre la solicitud de devolución o compensación de las multas que le hubieran sido pagadas y que por resolución administrativa hubieran sido revocadas o quedado sin efectos y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.
 - b) Autorizar el pago de créditos fiscales, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.
- VI. El Estado proporcionará a la Secretaría, en la forma y términos que ésta señale en la normatividad que emita al respecto, la información sobre los resultados que obtenga con motivo de su actuación.

3.6 Facultades respecto a las multas no fiscales.

Esta facultad la ejercerá el Estado a través de las autoridades fiscales municipales cuando así lo acuerden expresamente. Sus funciones consistirán en:

- I. Notificar las multas no fiscales, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otros, incluso a través del procedimiento administrativo

de ejecución, tratándose de infractores domiciliados en el Estado o, en su caso, en el Municipio de que se trate.⁷⁶

- II. Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.
- III. Autorizar el pago de las multas, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

3.7 *Facultades de Comprobación*

Esta facultad se deriva de los artículos 29 y 42 del Código Fiscal de la Federación y consiste esencialmente en:

- I. Verificar, a través de visitas de inspección, con base en una programación compartida y coordinada por la SHCP, el uso de maquinas registradoras de comprobación fiscal en establecimientos o locales ubicados en el territorio del Estado, así como la expedición de comprobantes fiscales, de acuerdo con la normatividad emitida para tal efecto.
- II. Imponer, notificar y cobrar las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, en relación con la facultad a que se refiere la fracción anterior. En su caso, el Estado cobrará a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Las multas impuestas por el Estado se pagarán en las instituciones de crédito que al efecto autorice él mismo o en las oficinas recaudadoras correspondientes.

Para el ejercicio de esta facultad la SHCP, proporcionará al Estado el padrón de los contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación.

⁷⁶ Sin embargo, respecto de las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al Municipio en donde se efectuó el pago sin importar el domicilio del infractor o, en su caso, al Estado.

3.8 Facultades y Obligaciones en Materia de Vehículos de Procedencia Extranjera.

<p>CLÁUSULA DECIMOTERCERA.- En materia de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en el territorio del Estado, éste tendrá a su cargo, por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades y obligaciones:</p>
<p>I. Dar cumplimiento a los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera y sujetarse a la normatividad, lineamientos, políticas y criterios que para el efecto emita la Secretaría.</p>
<p>II. Ordenar y realizar la verificación de la legal estancia en territorio nacional de los vehículos en circulación, procediendo, en su caso, al embargo precautorio de los mismos.</p> <p>La Secretaría se reserva el derecho de establecer periodos en los cuales no se podrán ejercer las facultades delegadas en esta fracción.</p>
<p>III. Levantar el acta en caso de embargo precautorio y notificar al interesado el inicio del procedimiento que corresponda, el cual será tramitado y resuelto por la administración local de auditoría fiscal adscrita a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría.</p>
<p>IV. Poner a disposición de la administración local de auditoría fiscal competente los vehículos embargados, acompañando las actuaciones correspondientes dentro de un plazo que no excederá de 48 horas a partir del embargo. Los vehículos excepto los deportivos y de lujo, serán resguardados y custodiados por el Estado, hasta que cause ejecutoria la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera.</p> <p>Los vehículos embargados precautoriamente por el Estado que hayan sido adjudicados a favor del fisco federal, una vez que cause ejecutoria la resolución, éstos u otros con un valor equivalente, se entregarán a aquél, excepto automóviles deportivos y de lujo, siempre que sean destinados al ejercicio de sus funciones de derecho público, al de sus Municipios o de sus organismos descentralizados. Previo aviso a la Secretaría, dichos vehículos también podrán ser intercambiados con otras entidades federativas para igual fin.</p> <p>Conforme a las políticas y lineamientos que fije la Secretaría, el Estado podrá enajenar los vehículos de que se trata, siempre y cuando estos sean inutilizados permanentemente para la circulación.</p>
<p>V. Dar el aviso correspondiente a la Secretaría, en caso de siniestro de vehículos adjudicados dentro de las 48 horas siguientes a que este ocurra.</p>
<p>VI. Vigilar la legal estancia en el país de vehículos de origen y procedencia extranjera, que circulen en su territorio; negar el otorgamiento de tarjeta, placas de circulación o cualquier otro documento que permita la circulación vehicular, y no aceptar el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en los que no se acredite la legal estancia en el país de los vehículos en régimen de</p>

importación definitiva.

4.- Incentivos Económicos

Como consecuencia del cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales derivadas de los convenios de colaboración administrativa los gobiernos locales son premiados con recursos denominados incentivos económicos, el pago de los mismos sólo puede hacerse por la Federación en el siguiente supuesto:

“Solo procede la aplicación de incentivos cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos, en ningún caso corresponderá dos o más de los incentivos en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente, si los créditos determinados por el Estado se pagan mediante compensación, se acreditará el incentivo correspondiente y cuando la compensación sea procedente en los términos del Código Fiscal, el Estado tendrá derecho al incentivo en aquellos casos en que incidan las facultades de comprobación”⁷⁷

En el caso de Quintana Roo, objeto de análisis de este capítulo, los incentivos económicos a que tiene derecho se encuentran regulados en la cláusula decimocuarta del convenio de colaboración administrativa y se definen a continuación.

PORCENTAJE	CONCEPTO	ACTIVIDAD
100% del monto efectivamente pagado.	I.V.A. y sus accesorios	De los créditos determinados y que hayan quedado firmes con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.
100% pagadas efectivamente y que hayan quedado firmes.	Multas que el mismo Estado imponga.	Por honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al RFC derivados de la realización de actos de verificación para

⁷⁷ Revista INDETEC, N° 101, agosto-septiembre, México 1996. Pag. 29.

		mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
100% pagadas efectivamente y que hayan quedado firmes.	Multas en materia de I.V. A.; I.S.R; e IMPAC,	Cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.
100% pagadas efectivamente y que hayan quedado firmes.	Multas en materia de I.V. A.; I.S.R; e IMPAC,	De aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de estos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por el Estado.
75% del monto efectivamente pagado y que hayan quedado firmes.	De los créditos determinados en materia de I.S.R. e IMPAC y sus correspondientes accesorios.	Con base en la acción fiscalizadora del Estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación. (Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos, el Estado percibirá el 100% de aquellas que el mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes)
100% del monto efectivamente pagado y que hayan quedado firmes.	De los créditos determinados en materia de Impuesto Especial sobre producción y servicios y sus accesorios,	Con base en la acción fiscalizadora del Estado en dicho gravamen
50% de los importes descontados a cada entidad que no haya cumplido con sus metas de verificación al padrón de contribuyentes.	I.V.A.; I.S.R; e IMPAC, e I.E.S.P.S	Actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes
100% de la recaudación	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves	Incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.
98%; destinándose un 90% a los Municipios siempre y cuando hagan el total de la recaudación y el 2% a la Federación.	De las multas impuestas por autoridades federales no fiscales	Notificar, determinar sus accesorios; efectuar la devolución de las cantidades pagadas efectivamente y autorizar el pago de las mismas.
100%	De las multas, honorarios y gastos de ejecución.	Cuando los contribuyentes obligados a declarar no lo hacen, el Estado tiene todas las facultades para hacer cumplir dicha obligación.
50%	Sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Estado con motivo de los requerimientos formulados por el mismo.	Facultades derivadas del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.
100% del monto efectivamente	Multas	Impuestas como resultado de la

pagado		acción fiscalizadora del uso de maquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.
100%	De los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente.	Embargo, excepto de automóviles nuevos y de lujo.
95%, el 5% restante corresponderá a la Federación.	En materia de vehículos embargados precautoriamente de procedencia extranjera.	Del producto neto de la enajenación de vehículos.
100% pagadas efectivamente y que hayan quedado firmes.	En materia de vehículos de procedencia extranjera.	En todos los casos a que se refiere la cláusula decimotercera del convenio.

5. – Transparencia en el Manejo de Fondos.

◆ Del Estado De Quintana Roo

El procedimiento mediante el cual el Estado de Quintana Roo informa a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de la recaudación de ingresos coordinados, está fundamentado en la sección IV del convenio de colaboración administrativa, puesto que es una obligación que tiene el Estado de rendir cuenta pormenorizada a la Federación de las cantidades por este concepto.

La cláusula decimoquinta del convenio mencionado, establece que:

“DECIMOQUINTA.- El Estado, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, enterará a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, a través de sus corresponsales, o bien de una institución bancaria que la propia Tesorería autorice, mediante abono a la cuenta que le sea comunicada, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior, una vez que se haya descontado el 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, incluyendo recargos y multas recaudados por el Estado en el periodo referido, así como el monto de los otros incentivos que le corresponden, en los términos de la cláusula decimocuarta de este Convenio y que sean recaudados directamente por él.”⁷⁸

⁷⁸ Diario Oficial de la Federación. Op. Cit. P. 72

Mensualmente el Estado, rendirá a la SHCP, por conducto de la administración regional de recaudación o, en su caso la administración local de recaudación respectiva la *Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados*, esta incluirá resultados de lo recibido el último día hábil de cada mes.

Los primeros cinco día de cada mes, el Estado enviará cifras preliminares de esa cuenta a la recaudación respectiva.

◆ De sus Municipios

Quintana Roo, esta conformada por siete municipios: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco y Solidaridad, cada uno de los cuales, tiene la obligación de acuerdo con la cláusula decimoséptima del convenio de colaboración de rendir cuenta al Estado de Quintana Roo de lo recaudado en su circunscripción territorial dentro de los cinco días del mes siguiente a aquel en que se efectuó la recaudación proveniente de las multas impuestas por autoridades administrativas no fiscales y sus accesorios.

El Estado incluirá los resultados del cobro de la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que formule a la SHCP y enterará a la Federación el 2% de todo lo recaudado en la entidad por este concepto.

En caso de que exista cartera pendiente cobro de las multas administrativas no fiscales el Estado presentará a la SHCP cada 2 meses informes y estados comparativos de estos créditos pendientes por cobrar y el resumen anual correspondiente.

◆ De la Federación

La SHCP puede a través de la Tesorería de la Federación otorgar anticipos a Quintana Roo a cuenta de participaciones en el Fondo General de participaciones y de Fomento Municipal mediante el siguiente procedimiento:

- I. A más tardar, e día hábil siguiente del periodo de recaudación del I.V.A., una cantidad que se calculará mediante la aplicación a todas las entidades federativas aplicado a las participaciones que le corresponderán al Estado en el mes inmediato anterior al del cálculo del anticipo.
- II. A más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente se efectuará la compensación entre las participaciones provisionales del mes y el anticipo del mes inmediato anterior con la finalidad de determinar los saldos correspondientes. El entero a la Tesorería de los saldos a cargo del Estado se realizará de acuerdo con lo establecido en la cláusula decimoquinta.

◆ Sistema de Compensación

El convenio prevé un sistema de compensación mensual de créditos y adeudos regulado en la cláusula decimonovena del mismo:

DECIMONOVENA.- ...a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, la Secretaría entregará al Estado la constancia de participaciones del mes corriente y éste proporcionará a la Tesorería de la Federación la constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior. Si de la confrontación de ambos documentos, el Estado resulta deudor neto de la Federación, le remitirá a la Federación el original del recibo de entero por la diferencia resultante al Banco de México a través de sus corresponsales, o institución bancaria autorizada por la Tesorería de la Federación, por el abono en la cuenta establecida para tal fin en los términos de la cláusula decimoquinta.

Si la Federación resulta deudora neta del Estado, le enterará en el lapso restante del mes, la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación.

6.- *Facultades Reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Dentro del Convenio de Colaboración Administrativa, la Federación, representada por la SHCP, tiene facultades que únicamente ella puede ejercer sin

perjuicio de las facultades otorgadas a los municipios y a las entidades federativas.

En el caso del Convenio de Colaboración Administrativa signado por la Secretaría y el Estado de Quintana Roo, estas facultades se establecen en la cláusula vigésima de dicho convenio, entre las cuales están:

1. - Formular querellas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales.
2. - Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios.
3. - Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones de los impuestos al valor agregado, especial sobre producción y servicios, sobre la renta y al activo, que hubiera formulado la propia Secretaría.
4. - Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.
5. - Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal.

Otras de las facultades relevantes que tiene a su cargo la Secretaría es la Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados. La cláusula vigésima primera del convenio define cada una de estas actividades:

Planeación: Actividad orientada a precisar las prioridades y objetivos en materia de ingresos y actividades coordinados y establecer los lineamientos de política y los mecanismos para su ejecución.

Programación: Proceso mediante el cual se determinan las metas y actos de fiscalización a realizar por el Estado.

Normatividad: Las disposiciones que se emitan a través de instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las contribuciones materia del convenio, así como la aplicación del mismo, entre otras, las que señalen el manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de cuenta comprobada.

Evaluación: Proceso mediante el cual la Secretaría determinará o precisará periódicamente, el grado de avance en cada uno de los programas respecto de las funciones conferidas al Estado y sus Municipios, en materia de ingresos y actividades coordinados, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellos.

La planeación, programación, normatividad y las medidas que resulten de la evaluación serán obligatorias para el Estado.

Aunque algunas cláusulas, establezcan facultades al Estado, la Secretaría podrá en cualquier tiempo, ejercer las atribuciones separada o conjuntamente con este.

7. - Sistema de Evaluación.

El convenio contempla un sistema de evaluación con la finalidad de que todas y cada una de las responsabilidades fiscales en materia de ingresos coordinados, sean eficazmente cumplidas por el Estado.

Para lograr este objetivo, la evaluación tiene que llevarse a cabo de manera periódica, por lo que el Estado, asistirá a las reuniones semestrales de evaluación

con las Administraciones Generales, Regionales y Locales competentes del Servicio de Administración Tributaria en los que participara la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría.

Estas reuniones tienen por objeto que la SHCP conozca y analice los avances y acciones realizados por el Estado y en su caso proponga los ajustes que correspondan; esta situación será informada a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Secretaría y el Estado de Quintana Roo podrán también acordar reuniones específicas, el propósito de estas será el análisis detallado de los problemas, la búsqueda de soluciones y la instrumentación conjunta de acciones que deberán llevarse a cabo, así como sus tiempos de operación enfocados a las funciones que el propio convenio regula y los anexos que hayan sido objeto de observación con las reuniones semestrales.

Los compromisos y resultados de estas reuniones serán informados también a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

8. - Cumplimiento, Vigencia y Terminación del Convenio.

Para el debido cumplimiento de los objetivos del convenio es necesaria la participación activa de las autoridades en materia fiscal, tanto del Estado de Quintana Roo como de la Federación, por lo que se han diseñado distintas estrategias que coadyuven en el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos y actividades coordinadas.

Las autoridades fiscales integrantes del Estado de Quintana Roo, están señaladas en el artículo 27 del Código Fiscal de esta Entidad:

“ARTICULO 27. Son autoridades fiscales del Estado, las siguientes:

- I. El Gobernador del Estado;
 - II. El Secretario de Hacienda del Estado.
 - III. El Subsecretario de Ingresos del Estado.
 - IV. El Procurador fiscal del Estado.
 - V.- Los Subprocuradores fiscales del Estado en sus respectivas jurisdicciones.
 - VI. El Director General de Ingresos.
 - VII. El Director General de Auditoría Fiscal.
 - VIII Los Directores de Auditoría Fiscal en sus respectivas jurisdicciones.
 - IX.- Los Recaudadores de Rentas dentro de sus respectivas jurisdicciones.
 - X. El Recaudador de Tenencia y Control Vehicular.
 - XI. Los subrecaudadores de Rentas en sus respectivas jurisdicciones. (REF. 2003)
 - XII.- El Jefe del departamento de Ejecución.(REF. 2003)
 - XIII.- Los Notificadores-Ejecutores y Auditores.(REF. 2003)
 - XIV.- Los Coordinadores de Recaudación de la Zona Norte y la Zona Sur.(REF. 2003)
 - XV.- El Jefe del departamento de Notificaciones y Embargos, y (REF. 2003).
 - XVI.- Los demás a los que el Secretario de Hacienda otorgue tal carácter.(REF. 2003)
- Otorgamiento que deberá hacer constar por escrito y publicarlo en el Periódico Oficial del Estado, igualmente y cuando lo considere necesario podrá otorgar dicho carácter por comisiones específicas o temporales. (REF.2003)”⁷⁹

De acuerdo con la cláusula vigésima sexta, párrafo segundo, los acuerdos respectivos serán suscritos, tratándose de autoridades fiscales del Estado, por el titular de las finanzas en este y por el funcionario responsable del área que maneja lo que respecta al ingreso coordinado sobre el que verse dicho programa y por la Secretaría, el Subsecretario de Ingresos y el Director General de Coordinación con Entidades Federativas conjuntamente con el Director o Administrador General correspondiente.

Tratándose del Sistema Nacional de Compensación de Fondos, los citados programas de trabajo o, acuerdos también deberán estar suscritos por el Tesorero de la Federación.

Cuando no exista un programa específico a cumplir o cuando el Estado no ejerza alguna de las funciones que le correspondan, la Federación puede auxiliarlo de manera temporal y en una función específica.

⁷⁹ <http://www.shqroo.gob.mx>. Código Fiscal del Estado de Quintana Roo.

La SHCP, podrá encargarse de cualquiera de las atribuciones que conforme al convenio ejerza el Estado, cuando este incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones en cuyo caso dará aviso a la Secretaría.

Estas determinaciones se publicarán en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirán sus efectos al día siguiente de la publicación de este último.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado el convenio mediante comunicación escrita a la otra parte la declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los treinta días siguientes de su publicación en este último. Si la terminación se solicita por el Gobierno del Estado, dicha solicitud se publicara además en el periódico oficial de Quintana Roo.

9.- Importancia Funcional y Recaudatoria de la Colaboración Administrativa.

La Colaboración Administrativa, es una parte fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo cual se requiere de un proceso de análisis que la fortalezca y oriente con nuevas ideas hacia nuevas perspectivas y alternativas de coparticipación entre niveles de gobierno, con la finalidad de fortalecer las relaciones intergubernamentales, que se refleje en un verdadero federalismo tributario.

A través del estudio y análisis del presente trabajo hemos encontrado algunas ventajas que representa el que los Estados y Municipios tengan una Colaboración Administrativa Fiscal eficiente:

- Favorece la cooperación entre las Entidades Federativas y los Municipios, para efectos administrativos y recaudatorios.
- Incrementa la recaudación al estar mas cerca del contribuyente, toda vez que este tendría la información fidedigna acerca de su situación económica y fiscal.
- Genera la descentralización administrativa y reduce la evasión y elusión fiscal.
- Fomenta Entidades y Municipios más comprometidos y responsables.
- Los estímulos económicos propician la competencia y colaboración con el objetivo de mantener los incentivos mencionados.

Para lograr una colaboración integral, no deben pasar inadvertidos algunos aspectos técnicos, jurídicos y sociales que varían de acuerdo a determinadas características y condiciones de cada Entidad tales como:

1. - El estudio de la infraestructura administrativa con que cuentan las haciendas locales.
2. - El conocimiento de la actividad económica y de la capacidad tributaria del territorio de cada Entidad.
3. - La experiencia adquirida en las etapas anteriores de la colaboración administrativa, que sirven de antecedente para considerar los avances y retrocesos en esta materia.
4. - Considerar que los contribuyentes varían dependiendo de cada circunscripción territorial, por lo tanto la atención debe ser diferente en cada zona, pero siempre personalizada. (Conocimiento de los sectores de contribuyentes a administrar).
5. - El aprovechamiento de las oficinas de recaudación fiscal que están en cada Municipio de las Entidades, lo cual facilita a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En conclusión, el crecimiento en materia de colaboración administrativa depende de dos aspectos fundamentales y determinantes:

- La voluntad política del Gobierno Federal, para compartir por la vía de la Colaboración Administrativa, parte del ejercicio de la potestad tributaria con las Entidades y Municipios sin verlos como simples auxiliares administrativos.
- El potencial administrativo instalado en las haciendas locales.

10. - Propuesta para una Reestructuración Integral de la Colaboración Administrativa.

La colaboración administrativa ha existido en diferentes etapas y bajo distintos contextos en virtud de la dinámica del sistema fiscal mexicano, por lo cual las modificaciones al respecto se han tratado de ajustar a los tiempos que vive el país.

La propuesta para la reestructuración de la colaboración administrativa que refiero en el presente trabajo consiste en:

- I. La modernización y el fortalecimiento administrativo de las haciendas locales, a la vez que se les otorgue una mayor participación en el esquema tributario nacional, en el cual los gobiernos estatales recuperen su presencia como autoridades fiscales y no como simples auxiliares del sistema fiscal.
- II. Aprovechar la experiencia acumulada derivada de cada una de las etapas de la colaboración administrativa, tomando en consideración los aciertos y errores que sirvan para enriquecer de manera integral el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- III. Utilizar los avances tecnológicos en materia de procesamiento y transmisión de datos, lo que aumentaría la recaudación federal y propiciaría mayores participaciones para Entidades y Municipios.
- IV. La capacitación de recursos humanos que coadyuven en la eficiencia y eficacia recaudatoria a través de la colaboración administrativa.

- V. La administración integral y no solo parcial de impuestos federales como IVA, ISR, IESPS, ISAN e ISTUV.

El sistema fiscal mexicano es impermanente y cambiante, en virtud de ello los sistemas de coordinación fiscal deben estar en constante revisión pero siempre enfocados al objetivo que persigue el equilibrio en las finanzas públicas: bienestar social a través de la prestación de servicios públicos eficientes, lo cual, sin duda, estimula la recaudación tributaria.

Bajo este contexto, es urgente elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través del fortalecimiento de la Colaboración Administrativa, aumentando con ello la presencia fiscal de los gobiernos locales, y por ende haciendo más activa la participación de las Entidades en la definición de las tareas de recaudación, fiscalización, administración, determinación y liquidación de contribuciones.

Para lograr esta reestructuración se debe partir de una base de confianza y respeto de los ámbitos de competencia de cada uno de los niveles de gobierno y que las decisiones tomadas en este sentido sean el resultado de acuerdos de concertación.

Se deben implementar también, los mecanismos institucionales adecuados con la finalidad de agilizar y resolver la problemática que derive de la operación de la colaboración administrativa, así como establecer reglas claras y precisas para el intercambio y actualización de la información.

Por otro lado, el esquema de incentivos económicos por actos de administración debe tener reglas claras y precisas en cuanto a los procesos de validación y pago oportuno.

Otorgarles mayor autonomía financiera, política y económica a las Entidades y Municipios a través de la colaboración administrativa, propiciaría una mayor recaudación por parte de estos.

El Estado de Quintana Roo es sólo un ejemplo de la dependencia financiera que tienen las entidades, pues más del 80% de sus ingresos son provenientes de los recursos que les proporciona la Federación, por lo que fortalecer la Colaboración Administrativa es una excelente alternativa que coadyuvaría a promover el crecimiento económico del país y en consecuencia al bienestar de su población.

ANEXO 2

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2007
RESUMEN POR FONDO Y ENTIDAD FEDERATIVA
 (pesos)

1 DE ENERO DE 2007

RAMO: 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios									
ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM	FASP	FAETA	FAFEF
TOTAL:	332,298,087,595	185,155,796,543	41,572,833,200	31,887,575,000	32,682,213,369	10,382,594,420	5,000,000,000	3,760,033,064	17,857,041,959
Aguascalientes	3,825,994,940	2,465,411,859	619,761,757	121,136,936	339,356,519	51,101,516		57,137,000	172,087,353
Baja California	8,731,281,828	5,716,860,559	894,737,787	234,724,564	905,315,144	70,384,359		118,472,122	790,787,293
Baja California Sur	2,667,538,256	1,837,637,775	434,651,416	49,360,102	163,117,622	29,944,671		37,794,215	115,032,455
Campeche	3,935,276,037	2,442,943,806	633,934,698	307,843,358	239,782,436	42,871,736		61,028,781	206,871,222
Coahuila	8,181,567,241	5,657,300,704	820,793,954	258,647,390	794,085,517	71,580,903		154,762,681	424,396,092
Colima	2,700,521,195	1,737,193,909	495,246,506	78,186,125	180,271,140	27,650,651		41,453,053	140,519,811
Chiapas	18,399,197,423	10,156,212,309	2,002,398,623	3,634,828,702	1,361,208,979	336,757,895		190,452,933	717,337,982
Chihuahua	9,619,829,445	5,777,590,294	1,176,544,645	656,620,141	1,027,339,811	106,711,992		122,887,113	752,135,449
Distrito Federal	6,941,616,140		2,343,277,922		2,707,892,869	418,909,157			1,471,636,192
Durango	6,741,490,615	4,325,731,497	918,244,662	520,476,106	478,185,066	106,917,967		61,766,577	330,168,740
Guanajuato	13,117,200,342	7,449,829,460	1,527,202,213	1,607,721,186	1,551,106,887	157,040,879		156,240,029	668,059,688
Guerrero	16,065,717,230	9,665,458,424	2,169,525,381	2,491,184,351	965,219,501	246,731,870		130,611,935	476,985,768
Hidalgo	9,926,995,300	6,259,363,327	1,311,247,720	1,033,366,166	743,706,060	133,496,277		81,230,310	364,735,440
Jalisco	16,926,186,114	9,591,763,399	2,804,496,333	1,020,655,977	2,135,985,657	220,642,446		197,022,937	1,255,599,365
México	32,212,189,390	17,290,483,689	4,795,241,323	2,633,193,827	4,436,451,596	407,017,315		486,980,387	2,163,821,293
Michoacán	14,491,260,163	9,136,705,957	1,481,274,609	1,660,153,357	1,251,519,447	196,711,770		156,373,735	608,521,288
Morelos	5,576,212,952	3,601,049,816	746,711,437	367,725,319	510,256,481	76,365,588		73,136,765	200,967,546
Nayarit	4,424,289,290	2,922,671,134	604,989,048	270,950,591	300,309,838	56,908,534		55,251,046	213,209,099
Nuevo León	10,322,726,223	6,419,544,159	1,223,821,776	307,647,392	1,334,998,300	119,357,547		100,146,005	817,211,044
Oaxaca	17,148,526,254	10,430,849,935	1,733,837,888	3,071,281,941	1,110,028,150	293,492,751		88,548,129	420,487,460
Puebla	15,542,181,309	8,472,489,083	1,614,226,830	2,804,302,096	1,709,657,028	293,082,455		159,631,569	788,792,248
Queretaro	5,270,984,999	3,104,211,298	820,077,269	429,889,412	507,646,536	71,776,406		60,456,522	276,927,556
Quintana Roo	4,188,962,633	2,657,964,967	652,508,859	226,175,179	365,619,378	44,639,034		75,288,026	166,767,190
San Luis Potosí	9,329,382,622	5,996,770,561	906,031,884	1,117,509,577	764,537,497	98,700,397		94,166,698	351,666,008
Sinaloa	8,245,437,061	5,128,728,410	987,134,364	520,923,811	823,964,429	108,032,938		159,767,018	516,896,091
Sonora	7,904,239,503	4,838,475,481	1,178,265,014	309,059,977	760,949,878	83,689,407		167,513,110	566,296,636
Tabasco	7,591,596,848	4,435,057,599	1,022,117,151	855,997,600	629,998,032	109,419,149		104,717,699	434,289,718
Tamaulipas	10,600,397,181	6,831,343,009	1,504,116,820	522,037,736	959,655,919	110,784,740		137,194,870	535,262,087
Tlaxcala	3,955,651,724	2,495,230,448	570,296,691	266,019,572	339,804,580	72,685,056		48,946,790	162,668,587
Veracruz	24,515,261,854	14,665,263,752	2,352,836,740	3,522,005,324	2,254,772,655	370,562,190		231,348,501	1,116,472,392
Yucatán	6,366,151,192	3,603,909,602	918,872,502	674,635,873	577,268,906	125,194,187		96,295,975	369,974,147
Zacatecas	6,185,195,843	4,141,710,321	608,407,378	613,293,312	432,201,551	76,594,089		54,410,533	258,578,759
No distribuye geográficamente	10,647,036,548					5,647,038,548	5,000,000,000		

ANEXO 3

FECHAS DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL **CONVENIO DE ADHESIÓN** DEL ESTADO DE QUINTANA ROO AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y SUS ANEXOS.¹

CONCEPTO	FECHA DE PUBLICACIÓN
CONVENIO DE ADHESIÓN	28-DIC-79
ANEXO 1 IMPUESTOS LOCALES DEROGADOS O SUSPENDIDOS	28-DIC-79
ANEXO 2 EXPEDICIÓN DE PASAPORTES	11-FEB-82
ANEXO 3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO	3-DIC-80
ANEXO 4 MODIFICACIÓN POR REFORMAS A IVA Y LCF	13-OCT-81
ANEXO 5 ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	08-JUN-95
ACUERDO MODIFICA AL ANEXO 5	12-AGO-99
ANEXO 6 OBRAS DE ARTE PAGO EN ESPECIE	10-JUL-96

¹ Elaboró: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.- Dirección de Instrumentación Legal.- Subdirección de Instrumentación de Convenios y Estudios Legales.- Departamento de Instrumentación de Convenios.

ANEXO 4

FECHAS DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL **CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA** DEL ESTADO DE QUINTANA ROO AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y SUS ANEXOS

CONCEPTO		FECHA DE PUBLICACIÓN
CCAMFF 1997		28-DIC-96
MODIF. CCA	INCENTIVOS ISR E IMPAC	25-JUN-98
MODIF. CCA. 1999	SIMULTANEIDAD	14-FEB-00
MODIF. CCA. 2001	INCREMENTO INCENTIVO DICTAMEN FISCAL	20-JUN-01
ANEXO 2	IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	21-ABRIL-97
ANEXO 3	ISR PEQUEÑOS CONTRIB.	8-MAY-03 (2)
ANEXO 4	RIBERAS	17-FEB-00
NUEVO ANEXO 4	RIBERAS	02-SEP-02
ANEXO 5 (1)	SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA	24-JUL-90 (3)
ANEXO 7	REGIMEN INTERMEDIOS	09-MAY-03
ANEXO 13 (1)	SERVICIOS TURISTICOS	20-DIC-96
ANEXO 14 (1)	MERCANCIA EXTRANJERA VERIFICACIÓN CONJUNTA	17-ENE-95

- (1) Subsiste su vigencia y se entienden referidos al convenio de colaboración administrativa vigente.
- (2) Este anexo queda sin efectos con la celebración del nuevo anexo N° 3 al convenio de colaboración administrativa, relativo al impuesto sobre la renta y al impuesto al valor agregado de los denominados pequeños contribuyentes.
- (3) Este anexo queda sin efectos con la celebración del anexo N°5 al convenio de colaboración administrativa

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La coexistencia de poderes tributarios permitida constitucionalmente, frente a los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, hicieron necesaria la creación de un sistema integral que coordinara de manera efectiva y eficiente la tributación entre los sujetos activos de la obligación fiscal.

SEGUNDA.- Las tres convenciones fiscales de 1925, la de 1933 y 1947, dieron origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyos objetivos son: regular la coordinación entre los tres niveles de gobierno, legislar sobre las Participaciones y Aportaciones Federales, fijar las reglas de colaboración administrativa y establecer la organización y funcionamiento de los distintos organismos integrantes de este sistema.

TERCERA.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

CUARTA.- Los órganos que regulan el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son: La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, La Junta de Coordinación Fiscal y los Grupos Técnicos y de Trabajo, cuya organización y funcionamiento se encuentra establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

QUINTA.- Las Entidades Federativas pueden, si así lo desean, adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante convenio que podrán celebrar con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SEXTA.- Los Estados y Municipios que sean parte integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendrán derecho a recibir participaciones de la Recaudación Federal Participable, a cambio de autolimitar su potestad tributaria, suspendiendo o derogando todos los gravámenes locales que concurren con los federales.

SÉPTIMA.- La Recaudación Federal Participable, es la cantidad que obtiene la Federación en un ejercicio por todos sus impuestos, así como los derechos sobre extracción de petróleo y de minería menos los conceptos establecidos en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. El Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de esa recaudación.

OCTAVA.- Las Aportaciones Federales son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación; estos se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del ramo 33 y son inalterables.

NOVENA.- El Fondo de Aportaciones Federales se destina a: Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de Municipios y de Demarcaciones Territoriales en el Distrito Federal, Aportaciones Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos, Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal y Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

DECIMA.- Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de colaboración administrativa que les permite coordinarse en las funciones de administración de ingresos federales como: fiscalización, Registro Federal de Contribuyentes, recaudación y administración, ejercidas por autoridades fiscales de las Entidades o Municipios, cuando así se pacte expresamente.

UNDÉCIMA.- La evolución de la colaboración administrativa revela el propósito de la Federación por descentralizar algunas funciones administrativas en contribuciones importantes como el Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta, sin embargo este logro es parcial ya que facultades importantes siguen siendo ejercidas por el Gobierno Federal.

DUODÉCIMA- Los anexos a los Convenios de Colaboración Administrativa son aquellos instrumentos que permiten ampliar las facultades de las Entidades Federativas en determinadas materias con la finalidad de otorgar mayores incentivos y en algunos casos modificar algunas disposiciones de los convenios.

DECIMOTERCERA.- La mayoría de los gobiernos locales y los municipios no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios que les permitan ejercer las funciones de colaboración administrativa de manera eficiente, cuya consecuencia ha sido la centralización de facultades impositivas por parte del Gobierno Federal.

DECIMOCUARTA.- El Municipio como uno de los tres niveles de gobierno que coexisten en México, debe ser concebido como un promotor de su propio desarrollo económico y no como un simple auxiliar administrativo, otorgarle mayor responsabilidad fiscal y autosuficiencia económica propiciaría mayor recaudación de recursos.

DECIMOQUINTA.- El objetivo del Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre el Estado de Quintana Roo y la SHCP, es que las tareas operativas de administración de ingresos federales se asuman por parte del Estado y así lograr la armonía tributaria que en materia hacendaria busca el Plan Nacional de Desarrollo; actualmente están coordinados en los siguientes impuestos federales: IVA, ISR, IMPAC, IESPS, ISTUV, Multas Administrativas Federales no fiscales.

DECIMASEXTA.- El Convenio de Colaboración Administrativa contempla un mecanismo para el manejo de fondos, con la finalidad de que el Estado

mensualmente rinda cuenta pormenorizada de los ingresos administrados y este a su vez pueda otorgar los anticipos a Quintana Roo a cuenta de participaciones.

DECIMASEPTIMA.- Las participaciones son un beneficio extraordinario para las entidades pero se depende excesivamente de las mismas en detrimento de la recaudación propia, el porcentaje de captación de ingresos en el Estado de Quintana Roo es del 11.50% y el 88.50% de sus recursos son provenientes de Participaciones y Aportaciones Federales.

DECIMOCTAVA.- Es urgente elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través del fortalecimiento de la Colaboración Administrativa, aumentando con ello la presencia fiscal de los gobiernos locales, haciendo más activa la participación de las Entidades en la definición de las tareas de recaudación, fiscalización, administración, determinación y liquidación de contribuciones.

DECIMONOVENA.- En mi opinión, el impulso de la colaboración administrativa a nivel regional es el instrumento idóneo para fortalecer a Entidades y Municipios, incrementando la recaudación de ingresos propios al dotar de nuevas responsabilidades a las autoridades locales, disminuyendo la evasión fiscal, en favor de todo el sistema tributario.

VIGÉSIMA.- La Colaboración Administrativa, es una parte fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo cual se requiere de un análisis profundo que permita una reestructuración integral pues las ventajas que ofrece significarían un avance importante en el sistema tributario del país.

LIBROS

1. BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto. Como Elegir el Medio de Defensa Fiscal más Adecuado. Ed. Gasca Sicco México 2005
2. CARPIZO MC GREGOR, Jorge y CARBONELL Miguel. Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003
3. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal II. IURE editores. México 2001.
4. CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique. Federalismo Fiscal Mexicano. Ed. Porrúa. México 2004.
5. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa. México 2006.
6. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero. Vol. II, 6ª edición, Ed. Depalma, Argentina, 1997.
7. HALLIVIS PELAYO, Manuel. Fisco, federalismo y globalización en México. Tax Editores. México. 2005.
8. LÓPEZ RUÍZ, Miguel. La Investigación Jurídica en México. Temas Técnicos y Redacción. UNAM. Instituto de investigaciones Jurídicas. México 2005.
9. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 13ª ed. Ed. Porrúa. México 1997.
10. PÉREZ BECERRIL, Alonso. Reflexiones en Torno al Sistema Fiscal Mexicano. Ed. Porrúa. México 2004.
11. QUEZADA ENRIQUEZ, Moctezuma y REA AZPEITIA, Elías Alfonso. Convenio de Colaboración administrativa en materia de control de obligaciones. Guía Básica de Curso. INDETEC. México 1997.
12. RETCHKIMAN KIRK, Benjamin y GIL VALDIVIA Gerardo (Coaut). El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1981.
13. RODRIGUEZ, LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª ed. Ed. Harla, México, 1998
14. SALDAÑA HARLOW, Adalberto. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Anaya editores. México 2005.
15. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano. 2ª ed. Ed. Porrúa., México 1999
16. SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto. Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de Asignación de Participaciones Federales a los Estados. INAP. México. 1997.
17. SERNA DE LA GARZA, José María. Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2004.
18. TENA RAMIREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30 ed. Ed. Porrúa México. 2000.
19. VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario. 5ª edición. Ed. De Palma, Buenos Aires. 1994
20. VILLEGAS, Héctor B. Manual de Finanzas Públicas. La Economía Jurídicamente Regulada del Sector Público en el Mundo Globalizado. Ed. De Palma, Buenos Aires. 2000.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

21. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México. 2006 P. 2166
22. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Fiscal*. Vol. 2 y 3. Ed. Oxford. México 2002. 1025.
23. *Diccionario Jurídico*. Valletta Ediciones. 3ª ed. Buenos Aires. Argentina. 2004.

LEGISLACIÓN

24. *Código Fiscal de la Federación*. Ediciones Fiscales ISEF. S.A. México 2007
25. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Mc. Graw Hill. México. 2007.
26. *Ley de Coordinación Fiscal. Ediciones Fiscales* ISEF. S.A. México 2007.
27. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ediciones Fiscales ISEF. S.A. México 2007

CONVENIOS Y ACUERDOS

28. *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCCLVII. 28-DIC-79
29. *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Diario Oficial de la Federación. Tomo DXIX. 28-DIC-96

SITIOS EN INTERNET

30. <http://www.shcp.gob.mx>
31. <http://www.scjn.gob.mx>
32. <http://www.indetec.gob.mx>
33. <http://www.sncf.gob.mx>
34. <http://www.cddhcu.gob.mx>
35. <http://www.conago.org.mx>
36. <http://www.cnh.gob.mx>
37. <http://www.qroo.gob.mx>