



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES
EN CAMPECHE 1980-2007”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

OSCAR FRANCISCO ESPINOSA HERNÁNDEZ

ASESOR

DR. LÉNINE ROJAS OLIVAS



SEPTIEMBRE 2010



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.

A mi padre

Que siempre has estado conmigo
y a unos meses de tu muerte,
este logro también es tuyo.
Por que tanto anhelabas ver este trabajo,
por que sé que estarías contento por esto
aquí está...es para ti, mi viejo.

*"Miles ignote qui fortiter pro aris et focis
invictus occubuisti"*
(Soldado desconocido, que caíste
invicto luchando valiente por el altar y
por el hogar).

A mi madre

Por que me ha enseñado,
"que en la vida nada es fácil".
Por ese coraje y determinación,
que me ha inculcado.
Por que nunca podré pagar
lo que has hecho, por y de mi.
Por todo el esfuerzo,
que has puesto en esta tesis;
por eso y más, es tuya.

A Lénine Rojas

Profesor y amigo.
Por enseñarme la verdadera economía.
Por ser un profesor ejemplar.
Al que agradezco tantas cosas,
entre ellas, ese conocimiento
que ha dejado ahora en mi.

A mi hermana Carmen

A ti hermana que me ayudaste y
apoyaste en toda la carrera. Por todo lo
que me has enseñado.

A mis hermanas Juana y Cristina

Por estar siempre conmigo y por todos los
dolores de cabeza.

A Fernanda García

Por estar conmigo en todo momento.
Por los tiempos buenos y malos,
el apoyo, por tu cariño,
pero principalmente por lo que eres.

A Félix

Por todo el apoyo que me brindó
durante mis estudios, por su amistad y
toda su ayuda.

Al profe Roger Quintana

Por darme la oportunidad de apoyarlo.
Por sus enseñanzas y consejos.

A mis compañeros economistas: Oscar
Javier, Martín Eduardo, Fabián, Luis
Aragón, Daniel T., Citlally, Esmeralda,
Adela, Viridiana Islas.

A mis amigos: Felipe, Ezequiel, Alfonso
(Taz), Ricardo y mis amigos de la ASF,
Pablo, a mis amigos del Bazar Lindavista.

A mis tíos: **Blanca Espinosa**, por todo el
verdadero apoyo que he sentido de
parte de ella y; **Nivardo Espinosa**, por ser
el tío incondicional.

A la gente de Convergencia que me
recibió en Campeche, al Dip. Arturo Moo
Cahuich; a la Dip. Layda Elena Sansores
Sanromán, que hizo posible mi viaje para
esta investigación.

SENTIMIENTOS

*No puedo encontrar la paz,
Por eso la obsesión de mi alma.
Nunca ha tenido objeto mitigarme;
Debo presionar sin descanso.*

*Otros conocen tan solo el regocijo
Cuando las cosas van de manera
pacífica,
Libres, con la auto-felicitación
Dando gracias cada vez que ellos
claman.*

*Estoy sujeto a una interminable
contienda
Infinito fermento, interminable sueño;
No me puedo conformar con la vida
No viajaré con la corriente.*

*Al cielo, comprenderé,
Trazaré el mundo para mí.
Amando, odiando, yo intento
Que mi estrella resplandezca brillante.*



Forzaré todas las cosas para ganar
Todas las bendiciones que dios concede,
Asir toda la sabiduría en lo recóndito
Y lanzarlas a las profundidades del canto
y del arte.

Mundos destruiré por siempre
Desde que no puedo crear mundo
alguno,
Desde que mi llamado jamás advirtió,
Cruzar silencioso en mágico torbellino.

Distantes ellos observan muertos y mudos
Nuestras acciones, con aquel desprecio;
A nosotros y todo nuestro decadente
trabajo,
Despreocupados en su manera de
divagar.

Jamás compartiré la porción,
Arrastrada por la vertiente marea,
A través de la nada siempre apurando
Preocupado en su pompa y orgullo.

Rápidamente caen y son destruidos
Entran y con su baluarte en ocasión,
Ellos vuelan en el vacío
Nacido de otro imperio.

Entonces rueda de año en año
De la nada hacia el todo

De la cuna al ataúd
Interminable se levanta, interminable se
cae.

Entonces los espíritus siguen su camino
Hasta que se consumen en su verdad
Hasta que los señores y amos
Los aniquilan totalmente.

Entonces nos conceden cruzar con
atrevimiento
Ese predestinado retumbar por dios
señalado,
Gozo y pena compartiendo
completamente
Como las escalas de la rueda de la
fortuna.

Por lo tanto, arriesguemos todo
Jamás descansemos, jamás cansados,
Ni en el lúgubre silencio, yacer
Sin acción o anhelo.

Ni en cavilante introspección,
Inclinado bajo una cadena de dolor,
Pues, la esperanza, el sueño y la acción
Insatisfechos en nosotros permanecerían.

K. Marx
oct-dic 1836



INDICE

PRÓLOGO _____ **7**

INTRODUCCIÓN _____ **8**

PARTE I.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA _____ **11**

CAPÍTULO 1. PLANIFICACIÓN FEDERAL **12**

 a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 14

 b. Ley de Planeación 16

 c. Plan Nacional de Desarrollo y PRONAFIDE 19

CAPÍTULO 2. PLANIFICACIÓN ESTATAL **28**

 a. Constitución Política del Estado de Campeche 29

 b. Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Campeche 29

 c. Plan Estatal de Desarrollo Campeche 2003-2009 (Programa) 34

CAPÍTULO 3. PLANIFICACIÓN MUNICIPAL **36**

 a. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche 36

 b. Planes Municipales de Desarrollo (Programas) 39

PARTE II.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL _____ **44**

CAPÍTULO 1. EL SISTEMA FISCAL **45**

 a. El Estado 45

 b. El sistema Fiscal 51

 c. Los impuestos 54

CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO **61**

 a. Aspectos Generales del Federalismo 61

 b. El sistema Federal de Estados Unidos de América 65

 i. *Instauración de la Confederación* 66

 ii. *Constitución Federal* 74

 c. El Federalismo en México 77

 i. *Independencia de México y Constitución Federal mexicana* 77

 ii. *Pugna entre federalistas y centralistas* 83

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. **91**

 a. Convenciones Nacionales 91

 i. *Fiscales* 92

 α. Primera 92



β.	Segunda	95
χ.	Tercera	100
ii.	<i>Hacendaria</i>	103
b.	Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	107
c.	Ley de Coordinación Fiscal	109
i.	<i>Convenio de Adhesión</i>	112
ii.	<i>Convenio de Colaboración Administrativa</i>	117
iii.	<i>Los Fondos o Participaciones</i>	126
α.	Fondo General de Participaciones	128
β.	Fondo de Fomento Municipal	129
χ.	Fondo Financiero Complementario	129
δ.	Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículo	129
ε.	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	130
φ.	Extracción de Petróleo	131
γ.	Comercio Exterior	132
η.	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	132

PARTE III.

EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES 134

CAPÍTULO 1. LEGISLACION FEDERAL **135**

a.	CPEUM	135
b.	Leyes reglamentarias	148
i.	<i>Ley de Coordinación Fiscal</i>	148
ii.	<i>Código Fiscal de la Federación</i>	165
iii.	<i>Leyes Impositivas</i>	173
α.	Ley del Impuesto al Valor Agregado	173
β.	Ley del Impuesto Sobre la Renta	177
χ.	Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios	179
c.	Otras leyes	182
i.	<i>Ley de Transparencia</i>	183
ii.	<i>Ley de Fiscalización de la Federación</i>	190

CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN LOCAL **196**

a.	Constitución Política del Estado de Campeche	196
b.	Leyes Reglamentarias	198
i.	<i>Código Fiscal del Estado de Campeche</i>	198
ii.	<i>Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche</i>	199
iii.	<i>Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche</i>	200
c.	El pago de las participaciones Municipales. (Decretos)	204
i.	<i>Número 85</i>	205
ii.	<i>Número 97</i>	206
iii.	<i>Número 241</i>	207
iv.	<i>Número 114</i>	210



CAPÍTULO 3. PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN INGRESOS FEDERALES 1980-2007	212
a. Participaciones Estatales Pagadas de 1980 a 2007	212
b. Participaciones Municipales Pagadas	217
c. Adeudos por Participaciones Municipales no pagadas de 1980 a 2007	221
i. Corrientes	224
ii. Actualizados	226
α. El procedimiento de actualización	226
β. Los montos	228
CONCLUSIONES	231
ANEXOS	235
BIBLIOGRAFIA	252



PRÓLOGO

Es lamentable darse cuenta de la realidad económica en que vive nuestro país. Es más triste aún ver a México, que es un país hermoso geográficamente, derrumbarse por el egoísmo del dinero.

La investigación de campo ha que hemos sido sometidos los alumnos del Dr. Lénine Rojas, ha traído como resultado la comprensión de los problemas económicos reales de nuestra sociedad. Uno de esos problemas ha sido el robo de que ha sido objeto el “Municipio Libre”, donde la palabra “libre” solamente podría designar la forma de ese robo de sus haciendas públicas. Este fraude se basa en la repartición incorrecta de los recursos a que tiene derecho el Municipio, y que sin embargo, debido a la legislación y al desconocimiento de la misma, ha hecho que la astucia de los Gobernadores de los Estados haga esa repartición sólo a sus bolsillos.

Esta investigación se basa en una cuestión fiscal fundamental, la repartición de las Participaciones Municipales. Técnicamente podría verse solamente lo superficial que este proceso implica, es decir, su repartición. No obstante, el estudio profundizará más con la finalidad de dejar al descubierto el verdadero “Fraude Fiscal del Municipio Libre”.



INTRODUCCIÓN

Los aspectos jurídicos de la teoría del impuesto, aparecen de forma conjunta, con la sociedad capitalista actual. La transición de una sociedad a otra trajo como resultado una sociedad idealizada por la burguesía, a la igualdad y que no se redujo sino a una igualdad burguesa ante la ley; que como uno de los derechos más esenciales del hombre, se proclamó la propiedad burguesa; “y que el Estado de la razón, el *Contrato Social* de Rousseau, pisó y solamente podía pisar el terreno de la realidad en forma de la República democrática burguesa”.

Los aspectos jurídicos de nuestra actual sociedad dejan al descubierto que sólo se pueden aplicar a la clase oprimida; la clase opresora al buscar afianzar el mercado, encuentra cómplices en los representantes del Estado para llevar a cabo sus fines; y de esta forma, la burguesía y sus títeres quedan exentos de la ley, que la primera instaura.

En México, dichos aspectos son una cuestión importante, y más importante aún por el aspecto histórico del impuesto y es que en la actualidad éste se constituye como una cuestión obligatoria por la voluntad del Estado por medio de la ley. Sin embargo, sólo aplica a la gran masa de desposeídos que cada vez son más pobres y obligados a pagar estas “contribuciones” para financiar al Estado; y es que además, la manifestación política su poder: la exacción de impuestos, constituye una intervención indiscutible en el sector económico y social; bien se trate de una exacción en especie, de un gravamen indirecto o de una intervención directa en la fortuna y en el ingreso. Ante esto, el problema fiscal es de estudio fundamental.

El Sistema Fiscal implantado en México es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de relaciones impositivas intergubernamentales, basada en una Coordinación de las Haciendas Publicas de los tres ámbitos de gobierno que se instituyen en nuestro país debido a su régimen federal; es decir, que aún en la



cuestión fiscal continuamos inmersos en una especie de centralismo disfrazado de federalismo.

Fiscalmente, las Entidades Federativas participan de crecientes ingresos pero no por ésta vía de competencia constitucional para el cobro de impuestos, sino a través de dichas participaciones, establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la CPEUM, sino en la concertación administrativa que se lleva a cabo entre la SHCP y los Estados. Resultando, que la evolución histórica en materia tributaria del país haya planteado así este sistema fiscal de relaciones impositivas intergubernamentales.

Es una coordinación de Haciendas de los Estados con cargo al rendimiento de algunos impuestos y derechos que éstos dejaron de cobrar (dejan en suspenso o derogan); con “participaciones” que les serán entregados como contraprestación de los servicios y para cubrir las cargas públicas del Estado; sin embargo, a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fija expresamente las facultades de los poderes en la esfera de la competencia que a cada uno le corresponde, carecía de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre Federación, Estados y Municipios. Es decir, que una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento en los Estados han sido, las tan importantes, facultades fiscales del Gobierno Federal a partir de una competencia Constitucional de origen.

Sin embargo y debido a lo anterior, los convenios establecidos entre SHCP y Estados, se encuentran fuera del margen de la ley ya que la modificación del artículo 115 de la CPEUM de 1983 en la fracción IV, apartado b) “La Federación debe cubrirle a los Municipios las participaciones con arreglo a las bases, plazos y montos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados”, excluyó a los Ejecutivos Estatales.

La ley que regula al sistema fiscal mexicano es la Ley de Coordinación Fiscal. Ésta faculta de manera cínica, y contraponiendo lo establecido en la Constitución,



a la Federación para hacerle llegar dichas participaciones a los Municipios, indica en su artículo 6: “La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados”. Este es uno de los tantos aspectos en los que una ley secundaria contradice a la Carta Magna. Es por ello que el siguiente estudio profundizará más, referente a la arbitrariedad entre los recursos Federales, Estatales, pero principalmente para los Municipios del Estado de Campeche. De igual forma, otro de los aspectos que se abordarán será la cuestión establecida en el mismo artículo 115 con lo referente a las bases, plazos y montos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados, ya que esto es determinante para el pago de las participaciones y que no se hace.

El estudio determinará la verdadera participación que debió corresponder a sus haciendas públicas; establecerá los cálculos mediante las disposiciones legales que obligaban al pago preciso de dichas cantidades, establecerá los montos reales y por tanto, los montos que no fueron pagados por parte de los “Gobernadores de los Estados”-que sin tener facultad alguna, las reciben y distribuyen-. Este trabajo incluye un disco compacto (CD) que contiene el desarrollo de los cálculos realizados y la actualización de la LCF, Leyes, así como los datos que se utilizaron para la obtención del los montos.

No hay que dejar a un lado, que la planificación es parte fundamental en el proceso de obtención y distribución de dichas participaciones a nivel Federal. Ni el Plan Nacional de desarrollo, ni los programas contienen a las Participaciones. Por un lado el Plan Estatal de Desarrollo de Campeche establece los mecanismos para el desarrollo económico; pero por el otro, no establece los mecanismos de financiamiento; y es que las finanzas públicas tienen dos aspectos fundamentales: cómo recaudar recursos (ingreso) y cómo se ejerce el gasto. Los cuales, toca establecer al Estado pero de forma particular a los Municipios.



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

PARTE I.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA



CAPÍTULO 1. PLANIFICACIÓN FEDERAL

En México existe la “Ley de Planeación” (LP) y es por lo que hablaré de planeación en ocasiones pero preferiré el término de Planificación.

Por un lado, la planeación no se encuentra definida en el diccionario de la Real Academia de la lengua Española, pero, sí se encuentra el verbo planear, que involucra trazar el plan de una obra, imaginar y organizar.

Planeación es un anglicismo que proviene de la palabra Planning y quiere decir planificación o plan, es decir, constituye un error utilizar el término planeación.

El concepto de planificación económica, se utiliza frecuentemente en relación a la actividad del Estado, entendido como coordinación-principalmente de las decisiones públicas- *a priori* sobre la base de ciertas metas, de las relaciones económicas de la colectividad nacional¹; es decir, que las actividades del Estado para la coordinación de ciertas metas, en teoría, está encauzada por los intereses económicos de la colectividad de una nación. Es un método racional y coherente para llevar una política que tienda a acelerar el desarrollo económico y encauzarlo de esta forma, a un fin.

La planificación económica se convirtió en un rasgo fundamental del sistema socialista, cuyo objetivo es suprimir el sistema de mercado, como un mecanismo de asignación de recursos por un sistema de planificación nacional.

En la Segunda Guerra Mundial, los países capitalistas en conflicto, se vieron obligados a adoptar una planificación física centralizada² y un conjunto de controles de actividad económica con la finalidad de asegurar su victoria; las decisiones del gobierno sustituyeron al mecanismo del mercado en la distribución de recursos estratégicos. Es pues el inicio de la planificación capitalista.

¹Ruffolo, Giorgio; “Planificación y programación”, Oikos-tau, Barcelona, 1989, pág. 9

²Kozikowski, Zbigniew; “Técnicas de Planificación Macroeconómica”, México, 1988, pág. 14



Sin embargo, la naturaleza política de la planificación capitalista se caracteriza, por un lado, por el surgimiento de un apoyo y un estímulo al proceso de crecimiento del sistema; por el otro, aparece como un vehículo que canaliza exigencias que entran en contradicción con la lógica del sistema: necesidades colectivas, requerimientos de desarrollo regional³, ambiente y equilibrios de todo género; es decir, es antagónica.

Los fracasos a que ha tenido lugar la planificación capitalista, se encuentran en que ésta no es más que la imitación de la socialista; así como dirigida al cobijo de los mercados por el Estado. En una economía capitalista, este mecanismo permite las acciones de interés de la clase dominante. La renuncia estatal a establecer una conexión directa entre coordinación económica, **la justa** distribución del ingreso y la riqueza y los intereses de la clase social minoritaria⁴, explican los fracasos de esta planificación.

México se encuentra inmerso en este tipo de planificación, cuyos antagonismos impiden, el desarrollo económico nacional. De forma particular, uno de los obstáculos a la planificación en nuestro país es la entrega de participaciones municipales en ingresos federales; la cual está contenida en el carácter obligatorio para planificar las acciones-coordinadas- entre Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados; según el Sistema Nacional de la Planeación Democrática (SNPD).

“El SNPD es un sistema ordenado de toma de decisiones y por ello debe ser descentralizado, sin romper la Congruencia del conjunto...debe permitir amplia interrelación entre los mexicanos para poder organizar su trabajo con vistas a los grandes objetivos de la Nación y bajo la rectoría de la misma, a través de su organización política que es el Estado.”⁵

³Ibíd.; pág. 22

⁴Es decir, el Estado como títere de la burguesía.

⁵De la Madrid Hurtado, Miguel; “*Planeación Democrática*”, INAP, México, 1983, pág. 41



a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ordena, que será el Estado el encargado del desarrollo nacional.

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

La Planificación para el desarrollo en México, se funda en el artículo 26 de la CPEUM; establece:

“A. 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.”

- Es el estado quien Organizará el SNPD.
- Serán la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos⁶ de la CPEUM los que determinarán los objetivos de la planificación.
- De igual forma, indica que participarán los “diversos sectores sociales”, sin dejar a un lado el público y privado⁷ ya que lo que pretende el SNPD es contribuir al desarrollo económico y ellos deben concurrir para alcanzar este objetivo.
- Habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es el marco de referencia para elaborar los instrumentos del SNPD.
- El Congreso tendrá participación en éste sistema, de acuerdo con lo que la ley señale.

De forma clara se observa que la Planificación para el desarrollo en México, se establece en los artículos 25 y 26 de nuestra CPEUM; sin embargo, el artículo 115 de la misma indica:

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
 - a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

⁶Ley de Planeación, artículo 2.

⁷Teniendo en cuenta que están definidos en el artículo 25, párrafo 3 de la CPEUM.



Es decir, que además, los municipios también tienen la facultad para aprobar planes de desarrollo urbano, dentro de su territorio; que también se considera dentro de la planificación del desarrollo.

Un aspecto que es de vital importancia dentro de la Planificación Nacional, es que la CPEUM determina que sólo habrá un Plan y los demás serán programas de desarrollo; cabe mencionar que en la actualidad los Estados y los Municipios, también hacen Planes de Desarrollo. Es decir, la categoría de Plan, queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo; como lo establece de esta forma la Ley de Planeación en el Artículo 21, párrafo 3. En estricto sentido, sólo debe haber un Plan Nacional de Desarrollo.

Para establecer los objetivos que se plantean en el plan es necesaria una ley que establezca las Normas y principios y es así como surge la Ley de Planeación, el 5 de enero de 1983.

b. Ley de Planeación

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.⁸

Esta ley tiene por objeto establecer:

- Normas y principios para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y así, conducirlos a las actividades de la Administración Pública Federal.

De forma clara, se establece en su artículo 2 que la planeación estará basada por los principios:

⁸Ley de Planeación, Artículo 3, párrafo segundo.



- De **fortalecimiento** de la soberanía, la independencia nacionales, en el aspecto político, económico y cultural.
- Debido al régimen al que México se encuentra sujeto, que es el Federalista, esta ley en su fracción II establece el principio de **preservación** y perfeccionamiento del mismo régimen.
- **Igualdad** de derechos para lograr una sociedad más igualitaria para garantizar el desarrollo de la población.
- Uno de los aspectos de mayor importancia para la planificación en general, que es el **equilibrio de los factores de la producción**.

Además, será obligación del Presidente de la República, enviar a la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos y su relación con los programas anuales, elaborados para la ejecución del PND.⁹

Al formular el Ejecutivo federal los proyectos de iniciativas de leyes, decretos y acuerdos tendrán que señalar las relaciones que existen entre el proyecto que se trate y el plan, así como los programas respectivos.¹⁰

De acuerdo con lo establecido en la misma LP, en el Artículo 14, fracción II, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tendrá la atribución de elaborar el PND; en la fracción III del mismo Artículo, proyectar y **coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales**.

De igual forma, en el Artículo 15, fracción II establece que a la SHCP le corresponde, **Proyectar y calcular los ingresos de la Federación**.

Esta ley, expresa claramente que para el SNPD participarán y serán consultados los diversos grupos sociales para que la “población exprese opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se

⁹Ibíd., Artículo 7.

¹⁰Ibíd., Artículo 10.



refiere”¹¹ la misma. De igual forma, la misma ley establece la convocatoria a los foros de consulta popular como mecanismo de participación de esos grupos sociales, sin dejar a un lado lo que la misma CPEUM ordena con respecto a las facultades del Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular.

En el capítulo cuarto de la misma ley, refiere al plan y los programas. Indica en los artículos 21, párrafo segundo y 22 que el PND precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, donde sus previsiones se referirán al conjunto de la **actividad económica y social**; indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

Cabe aclarar que esta ley fija que el Plan y los programas especificarán las acciones que será objeto de coordinación con los Gobiernos de los Estados; las cuales se encuentran contenidas en el artículo 33:

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.”

En relación a lo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas de la siguiente forma:

“I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;”

“II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de

¹¹Ibíd., Artículo 20



cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;”

“III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;”

“IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y”

“V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.”¹²

Los convenios de coordinación que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las Entidades Federativas propondrán la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

Las Finanzas Públicas tienen dos aristas muy importantes: cómo se ejerce el gasto y cómo allegarse recursos. Las participaciones son una de las más importantes fuentes de recursos en el caso de los municipios. Las entidades federativas y los municipios deben de atender a lo presentado en el Plan Nacional tanto en materia de recursos como en materia de gasto. Todo ello debe de estar contenido en el Plan Nacional y los programas de desarrollo.

c. Plan Nacional de Desarrollo y PRONAFIDE

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 26 apartado A de la CPEUM y la propia LP, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

¹²Ibíd., Artículo 34.



“...tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá...la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un bueno (sic)¹³ gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.”¹⁴

De acuerdo con la LP, el PND debe especificar metas, tiempos, responsables y recursos en materia de producción y de distribución del ingreso y la riqueza, es decir, mecanismos que fundamenten la esencia de la planificación; sin embargo, esto no se encuentra contemplado ni en la CPEUM, ni mucho menos, en la LP. Esto es de suma importancia, ya que en el ámbito de las participaciones federales, no se plantean dichos mecanismos dentro del PND; de igual forma tendría que incluir el monto de los ingresos que se espera por las mismas, así como su destino y los programas para la ejecución del gasto de esos recursos. El PND fija como uno de sus objetivos, “contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”¹⁵; y como estrategia en particular, restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas.¹⁶ En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las participaciones federales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades¹⁷. Sin estar especificado esto, en ningún programa.

“Redefinir el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios, las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la sociedad en su conjunto. Un nuevo pacto fiscal debe ser responsable, preservando el equilibrio de las finanzas públicas federales y debe ser

¹³ Debe decir “buen”

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pág. 17

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 92

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*



redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.”¹⁸

El PND 2007-2012 no considera de gran importancia a las Participaciones Federales para la elaboración del presupuesto. Cabe mencionar que ni este PND, ni los anteriores consideran objetivos hacia las finanzas públicas.

El PND

1. 1983- 1988 establece los siguientes objetivos:
 - Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
 - Vencer la crisis.
 - Recuperar la capacidad de crecimiento.
 - Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.¹⁹
2. 1989-1994 tiene como objetivos:
 - Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
 - Ampliación de la vida democrática.
 - Recuperación económica con estabilidad de precios.
 - El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.²⁰
3. 1995-2000, define como objetivos prioritarios:
 - Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 95

¹⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF), 31 de mayo 1983.

²⁰ DOF, 31 de mayo de 1989.



- Consolidar un régimen de convivencia social, regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
 - Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
 - Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
 - Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.²¹
4. 2001-2006, ahora basa sus objetivos en tres pilares fundamentales:
- Desarrollo social y humano:
 - a. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
 - b. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
 - c. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
 - d. Fortalecer la cohesión y capital sociales.
 - e. Lograr el desarrollo social y humano.
 - f. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.
 - Crecimiento con calidad.
 - a. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
 - b. Elevar y extender la competitividad del país.
 - c. Asegurar el desarrollo incluyente.
 - d. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.

²¹PND 1995-2000, págs. 7-8



- e. Crear condiciones para un desarrollo sustentable.
- Orden y respeto
 - a. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
 - b. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
 - c. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática.
 - d. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los Poderes de la Unión y avanzar hacia el auténtico Federalismo.
 - e. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
 - f. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la administración pública federal.
 - g. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
 - h. Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.²²

Es a partir del PND 1995-2000 que Zedillo pretende impulsar la idea del “Federalismo” y así es que en los siguientes, claramente se nota el enfoque de los nuevos planes a ese concepto.

Con fundamento en los artículos 25 y 26 de la CPEUM; 22 y 23 de la Ley de Planeación; 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

²²PND 2001-2006.



(LOAPF), y de acuerdo con los lineamientos marcados por el PND. Se crea el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) se presentado por primera vez el 3 de junio de 1997.

El artículo 25 establece de forma clara:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Por otro lado, la LP en los artículos 22 y 23 establece que el Plan indicará los programas sectoriales. PRONAFIDE se considera dentro de éstos, que deban ser elaborados; se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Mientras, la Ley Orgánica de la administración Pública Federal en el artículo 9, contempla que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. En el artículo 31 fracción I de la misma ley establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) corresponde el despacho para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

El PRONAFIDE 2008-20012(vigente) no contempla en lo mínimo a las participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Sin embargo, dentro de este programa en el apartado de “Finanzas y deuda Públicas” se buscará garantizar la mayor disponibilidad recursos para la inversión a través de:



- Fortalecimiento del marco de Responsabilidad Hacendaria.
- Profundizando la simplificación tributaria, buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación;
- Asegurando la implementación adecuada de la Reforma Hacendaria, en particular del IETU;
- Mejorando la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la implementación del sistema de evaluación de los programas de gasto, asegurando la convergencia en sistemas de contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno, y dando prioridad en la asignación del gasto a los sectores y programas con mejores resultados;
- Promoviendo el desarrollo de los mercados financieros domésticos y lograr ahorros en el costo financiero del sector público a través del manejo activo de la deuda pública, manteniendo un nivel de riesgo que sea compatible con la sana evolución de las finanzas públicas y con el desarrollo de los mercados financieros locales.²³

Estas metas se consolidarán, según el propio PRONAFIDE, mediante la aplicación de las siguientes estrategias:

- Mejorando la administración tributaria mediante el fomento del cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.
- Estableciendo una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad.

²³Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, pp. 91-92.



- Garantizando una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público y destinar más recursos al desarrollo social y económico.
- Restableciendo sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.
- Administrando de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reduciendo el costo financiero y promoviendo el desarrollo de los mercados financieros.²⁴

Ningún PRONAFIDE toca en alguna de sus metas y estrategias el ámbito de las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, pese a la importancia en los ingresos de los Municipios.

El PRONAFIDE 1997-2000 no establece en ninguna parte a las Participaciones, sin embargo, cuando el Presidente Ernesto Zedillo presenta este programa, sólo refiere que en materia de finanzas públicas se busca lograr un balance económico del sector público cercano al equilibrio en el año 2000; ello implica un fortalecimiento considerable de las finanzas públicas, porque necesitamos dos puntos del producto de aquí al año 2000 para cubrir los costos asociados a la seguridad social y a los programas de apoyo a los deudores.

“Sin embargo, los resultados previstos de finanzas públicas en el programa prevén un gasto real, creciente en infraestructura productiva, en educación y capacitación, en salud, en vivienda, así como reforzar las acciones enfocadas a combatir la pobreza. Así, el PRONAFIDE se constituye como un instrumento fundamental para otorgar viabilidad financiera a la política social del Gobierno.”²⁵

Por otro lado, el PRONAFIDE tiene un hueco enorme en cuanto a periodicidad, ya que el primero, se estableció en 1997-2000, mientras que el siguiente tiene una periodicidad que va de 2002-2006.

²⁴ Idem.

²⁵ Presentación del PRONAFIDE, disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jun97/03jun97-g.html>



PRONAFIDE 2002-2006. No establece nada con relación a las Participaciones Federales. La estrategia que persigue este programa “permitirá que la economía registre un crecimiento sostenido en el mediano plazo y sentará las bases para que exista un equilibrio adecuado entre el crecimiento de la demanda y la oferta de bienes y servicios en el largo plazo”²⁶, mediante estrategias.

- Instrumentación de la agenda de reformas estructurales y provisión de infraestructura;
- Esfuerzo de ahorro público;
- Impulso al ahorro privado interno;
- Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno;
- Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.

Contiene un párrafo, donde se establece que los “mecanismos existentes dirigidos a fortalecer la disciplina fiscal son que el presupuesto no pueda ser votado sin antes contar con una Ley de Ingresos aprobada por ambas Cámaras y que el monto de participaciones entre el Gobierno Federal y los Estados y Municipios se determine en función de la recaudación federal observada.”²⁷

²⁶PRONAFIDE 2002-2006. Pág. 106. Disponible en:
http://fox.presidencia.gob.mx/docs/020611_pronafide.pdf

²⁷Ibíd., pág. 124



CAPÍTULO 2. PLANIFICACIÓN ESTATAL

El SNPD establece relaciones de coordinación con las Entidades Federativas, lo establece la propia LP fundamentado en el artículo 14, pero de forma más concreta a partir del 33 de la misma ley.

Uno de los objetivos iniciales del SNPD ha sido impulsar la planeación en las Entidades federativas del país, dentro de un marco de absoluto respeto a su autonomía y peculiaridades propias, cumpliendo así con los principios del régimen federalista²⁸ de nuestro país. Con la finalidad de consolidar una planificación estatal más eficiente en desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública²⁹.

“En algunas entidades federativas se realizaron reformas o adiciones a las Constituciones Estatales a fin de institucionalizar la planeación como instrumento de gobierno, así mismo se han elaborado y promulgado Leyes Estatales de planeación a partir de las cuales se crearon o consolidaron los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.”³⁰

La organización del SEPD ha constituido un órgano que se denomina Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), mediante el cual, el proceso de planificación en México se han interrelacionado entre los tres niveles de gobierno, legislativos estatales y la sociedad. Es el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, con la formulación, instrumentación y control de “planes y programas” estatales de desarrollo. Sus propósitos están encaminados a funcionar como unidad técnica para hacer compatibles las demandas y propuestas de inversión y; como un

²⁸De la Madrid, Miguel; “*Antología de la planeación en México, (1917-1985)*” *Documentos Normativos y metodológicos (1982-1985)*, México, SHCP-FCE, 1985, pág. 101

²⁹Ibíd., pág. 103

³⁰Ídem.



ámbito de información sobre el monto de los recursos por ejercer así como el grado de avance de los proyectos.

Es sin embargo, la legislación de cada Estado la que determina la forma de Planificación establecida dentro de ellos. En nuestro caso concreto, ésta se encuentra dentro de la Constitución Política del Estado de Campeche, así como la misma Ley de Planeación del Estado de Campeche.

a. Constitución Política del Estado de Campeche

La Constitución Política del Estado de Campeche (CPEC), establece en el Capítulo XIII, De las facultades del Congreso, en su artículo 54, fracción IV:

“Son facultades del Congreso:

- IV. Expedir leyes sobre planeación estatal del desarrollo económico y social, y sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.”

Sin embargo, en el artículo 105, se establecen las facultades de los Municipios en “los términos de las leyes federales y del Estado”:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

b. Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Campeche

La Ley de Planeación del Estado de Campeche (LPEC), establece en el artículo 1, el objeto de dicha ley.



- I. *Las normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo integral de la entidad y se encauzarán, en función de la misma, las actividades de la Administración Pública estatal y municipal;*
- II. *Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática;*
- III. *Las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con la Federación, conforme a la legislación aplicable;*
- IV. *Las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con los municipios, conforme a la legislación aplicable;*
- V. *Las bases para promover la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley; y*
- VI. *Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de planes y programas.*

La misma ley, en el artículo 2, define a la planeación como medio para el eficaz desarrollo integral del Estado de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales contemplados en la propia Constitución Estatal. En el artículo siguiente, define la Planeación Estatal del Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo estatal y de los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad de la entidad, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución Federal, la Estatal y las leyes de la materia establecen; pero, el siguiente párrafo es de gran importancia, dado que en él se instituye que en la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se **asignarán recursos**, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. La ley lo establece, sin embargo, particularmente, en el Plan no se fijan los mecanismos que la Planificación necesita, para que en la realidad sea integral; en el ámbito de las Participaciones Federales en Campeche, no se fija ninguna de las anteriores estrategias para su eficaz asignación.



El capítulo primero de dicha ley, contiene la esencia de la Planificación del Estado de Campeche, en el artículo 4, instituye que es responsabilidad del Poder Ejecutivo Estatal la Planeación del Desarrollo de la Entidad con la participación democrática de los sectores social y privado; en el 5 la responsabilidad de los Ayuntamientos en la Planeación del Desarrollo de los Municipios con la participación de los mismo sectores.

El Gobernador del Estado es quien enviará al Congreso Estatal el Plan Estatal de Desarrollo, de igual forma, los programas sectoriales, operativos anuales y especiales.³¹ Por otro lado, serán los Presidentes Municipales los encargados de enviar también al Congreso del Estado los Planes Municipales de Desarrollo³², así como los anteriores programas. Esta legislación contiene deficiencias, ya que como se explico anteriormente, sólo puede existir un plan y los demás son programas, la CPEUM lo establece y ninguna otra ley esta por encima de ella; de forma precisa lo establece la Ley de Planeación federal en el Artículo 21, párrafo 3. Es inconsistente la forma en que la Ley de Planeación del Estado de Campeche define a los planes.

“ARTÍCULO 28. La denominación de plan queda reservada exclusivamente para el Plan Estatal de Desarrollo y para los Planes Municipales.”

Será también el Gobernador del Estado, quien enviará al Congreso, las iniciativas de las leyes de Ingresos y los proyectos del presupuesto de Egresos del Estado.³³

Es hasta el artículo 14 de la LPEC, donde se señala el significado de SEPD: es el conjunto de relaciones que establecen las dependencias y entidades del sector público estatal, entre sí y con las organizaciones de los sectores social y privado, y las autoridades federales y municipales, a través de mecanismos

³¹Ley de Planeación del Estado de Campeche, artículo 6.

³²Ibíd., artículo 7.

³³Ibíd., artículo 9.



permanentes de participación activa, para el planteamiento de demandas, formulación de propuestas, formalización de acuerdos y ejecución de acciones de común acuerdo dentro del proceso de Planeación para el Desarrollo.

La Coordinación General del COPLADE del Estado de Campeche tendrá la atribución de Integrar, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes municipales, el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la Administración Pública Estatal, de los gobiernos municipales, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;³⁴ así como también Coordinar los servicios estatales de estadística e información geográfica.³⁵

En el SEPD existirá la participación popular en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Estatal, de los planes municipales y de los programas a que se refiere esta ley, para ello se implanta el Sistema Estatal de Consulta Popular (SECP).³⁶

El capítulo cuarto, que se refiere a planes y programas, se establecen las características de los mismos. El artículo 24 menciona que el Plan Estatal de Desarrollo (PED), no excederá el periodo Constitucional que le corresponda, sin embargo, ni la propia CPEUM, al cual hace referencia; y en todo caso, la CPEC establecen el periodo del PED.

Es claro que los objetivos que se establecen para el PED no son tomados en cuenta para la asignación de participaciones; se precisará los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Estado; **contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines;** determinará los lineamientos de carácter global, sectorial y municipal; sus previsiones se referirán a la actividad económica y social, y regirá el contenido de

³⁴ *Ibíd.*, artículo 17, fracción I.

³⁵ *Ídem.*, fracción VII.

³⁶ *Ibíd.*, artículo 22



los programas que se generen en el SEPD.³⁷ Establece además, las mismas características para los planes municipales de desarrollo, no obstante, establece que se **determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución**, establecerán los lineamientos de carácter global, sectorial y de servicios municipales.³⁸

Así como también el artículo 30 de la misma ley, menciona que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal y tomarán en cuenta las contenidas en los planes municipales. Especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate, **asimismo contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.**

Estos planes y programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos de los municipios, del Estado y de la Federación, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.³⁹ Claramente se observa que se especificarán las acciones, pero no se establece hacia donde se encaminan, es decir, su finalidad.

El artículo 46 refiere a que el Ejecutivo Estatal podrá convenir con los gobiernos de la Federación y de los municipios, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la PED y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general. En el siguiente artículo establece las bases en las cuales el Ejecutivo Estatal podrá convenir con el Gobierno de la Federación y con los de los municipios, en la fracción tercera indica:

III. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la Planeación

³⁷ *Ibíd.*, artículo 26

³⁸ *Ibíd.*, artículo 27

³⁹ *Ibíd.*, artículo 34



del Desarrollo Integral de la Entidad y de los municipios y su congruencia con la Planeación Nacional y Estatal, así como promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

c. Plan Estatal de Desarrollo Campeche 2003-2009 (Programa)

El Plan Estatal de Desarrollo Campeche 2003-2009, fundamenta al mismo, sólo con la Ley Estatal de Planeación. Está basado en seis ejes estratégicos:

- Gobierno Democrático.
- Estado de Derecho y Seguridad Pública.
- Educación y Desarrollo Humano.
- Calidad de Vida y Desarrollo Social.
- Actividades Productivas y Patrimonio familiar.
- Infraestructura para el Desarrollo.

Los programas contenidos y en los que se apoya el PED son los siguientes:

1. Programa especial de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable
2. Programa especial de atención a los rezagos sociales
3. Programa sectorial de educación y desarrollo humano
4. Programa sectorial de salud
5. Programa sectorial de desarrollo rural sustentable
6. Programa sectorial de desarrollo industrial y comercial
7. Programa sectorial de desarrollo turístico
8. Programa sectorial de desarrollo pesquero
9. Programa sectorial de desarrollo urbano
10. Programa sectorial de vivienda

El Plan ha utilizado el modelo de planeación estratégica, cuando ésta es utilizada en las empresas, es decir, que la planeación estratégica es empleada en



la administración de los recursos privados, ahora bien, las demarcaciones territoriales no constituyen forma alguna de propiedad privada.

El mismo plan en el apartado de “La Planeación como Ejercicio Democrático” determina que la planeación debe llevarse a la práctica a partir de las premisas que dictan las Leyes Orgánicas de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno, así como por las leyes de planeación correspondientes.⁴⁰ Pero no menciona en ningún lado a la CPEUM.

El PED 2003-2009, no establece nada con respecto a las participaciones, ni siquiera figura dentro del mismo, la palabra. No establece ningún tipo de previsión a que refiere el artículo 26 de la Ley de Planeación Estatal (sobre los recursos que serán asignados para el Desarrollo Integral del Estado). Tampoco determinan los instrumentos y responsables de su ejecución.

⁴⁰Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009, pág. 21



CAPÍTULO 3. PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Para fortalecerse como instancia de gobierno, el municipio se apoyará en la planeación democrática; es concebido como comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa.⁴¹

Las transformaciones que ha sufrido el artículo 115 de la CPEUM, han establecido las bases para revertir la inercia centralizadora, atendiendo a su autonomía administrativa y financiera.

La Ley de Planeación del Estado de Campeche, en su artículo 25, declara que los planes municipales de desarrollo deberán elaborarse y publicarse un plazo de cuatro meses contados a partir del inicio de cada administración municipal.

Además, los “planes” municipales en Campeche se encuentran regidos mediante la siguiente legislación:

- La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche (LOMEC).
- Reglamento para la Administración Pública Municipal (de cada uno de ellos).
- El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

a. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche

La LOMEC establece en su artículo 8 las funciones primordiales de los municipios del Estado de Campeche y consiste en Permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo integral de la misma. Asimismo, la facultad para coordinarse y asociarse para la más eficaz

⁴¹De la Madrid, Miguel; “*Antología de la planeación en México, (1917-1985)*”; op. cit., pág. 104



prestación y cobertura de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

La misma insta que los Municipios Libres en que se divide el Estado de Campeche son: Calakmul, Calkiní, Campeche, Candelaria, Carmen, Champotón, Escárcega, Hecelchakán, Hopelchén, Palizada y Tenabo.

Dispone además en el artículo 31 que los Ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano de decisión y representarán la autoridad superior en los Municipios. La LOMEC Fija las facultades y obligaciones de dichos ayuntamientos como Formular, y ejecutar los planes y programas de su competencia;⁴² enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para su aprobación y coordinación con los de carácter estatal;⁴³ celebrar convenios de colaboración con otros Municipios de la Entidad, con el Estado o con particulares, y remitirlos a la Legislatura local para su aprobación.⁴⁴

La LOMEC define en el artículo 98, la composición de la Hacienda Municipal indicando las siguientes en sus respectivas fracciones:

- I. *De los bienes muebles e inmuebles de la propiedad del Ayuntamiento;*
- II. *De los productos y aprovechamientos derivados de esos bienes;*
- III. *De los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su funcionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;*
- IV. *De los derechos derivados de la prestación de servicios públicos;*
- V. *De los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los territorios de los Municipios, conforme a los términos y proporciones que le asignen las leyes y convenios relativos;*
- VI. *De las participaciones que se le asignen de acuerdo a las leyes federales y estatales en los impuestos y demás gravámenes de la Federación y del Estado;*

⁴² Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, artículo 59, fracción VII

⁴³ Ídem., fracción VIII

⁴⁴ Ídem., fracción XVI



- VII. *De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones;*
- VIII. *De las tasas adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y la Legislatura local;*
- IX. *De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que reciba; y*
- X. *De los Fondos de Aportaciones Federales.*

Una parte importante que se establece dentro de dicha ley es la a que hace mención el artículo 105 e indica que se concede acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento o ante la Legislatura del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra de la Hacienda Municipal.

En el título V, capítulo I, artículo 133 indica que la administración de las finanzas municipales se regirá por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Campeche, la Ley de Ingresos de cada Municipio, su Presupuesto de Egresos, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, esta ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO 134.- Son ingresos ordinarios de los Municipios:

- I. Impuestos;*
- II. Derechos;*
- III. Productos;*
- IV. Aprovechamientos;*
- V. Participaciones; y*
- VI. Fondos de Aportaciones Federales*

ARTÍCULO 135.- Son ingresos extraordinarios de los Municipios:

- I. Empréstitos;*
- II. Cooperaciones para obras públicas;*
- III. Donaciones;*
- IV. Legados;*



V. *Participaciones extraordinarias.*

En esta misma legislación establece que para el cumplimiento de los fines y aprovechamiento de sus recursos, los Municipios formularán planes y programas y ellos deberán contener los procedimientos que se utilizarán para el logro de los objetivos;⁴⁵ recursos financieros municipales ordinarios y extraordinarios que se aplicarán para la realización de los planes y programas; y⁴⁶ los diversos estudios y elementos técnicos que se hayan considerado para formular los planes y programas, principalmente aquéllos que se refieren al aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.⁴⁷

b. Planes Municipales de Desarrollo (Programas)

El Estado de Campeche realiza planes de desarrollo municipal, dentro de los 11 municipios que conforman el Estado, basan sus objetivos en ejes como:

- Gobierno Cercano y Transparente
- Ciudad Ordenada y Segura
- Municipio de Obras de Calidad y Servicios Públicos Eficientes
- Municipio Impulsor y Gestor del Desarrollo⁴⁸

En ninguno de los “Planes Municipales de Desarrollo” aparecen contempladas las Participaciones.

⁴⁵ *Ibíd.*, artículo 188, fracción II

⁴⁶ *Ibíd.*, fracción III

⁴⁷ *Ibíd.*, fracción IV

⁴⁸ Nota: estos objetivos son retomados del “Plan de Desarrollo Municipal Campeche 2006-2009”, sin embargo, los planes de los otros municipios contemplan los mismos ejes.



Uno de los Municipios más importantes recibe el mismo nombre que el Estado es Campeche; su Plan Municipal de Desarrollo de Campeche 2009-2012, está dirigido por cinco ejes rectores:

- Estado de Derecho, Seguridad y Buen Gobierno
- Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Servicios Públicos de Calidad
- Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades
- Economía Competitiva

Dichos ejes contemplan acciones a tratar sin un Programa de financiamiento; esto trae como consecuencia que su Plan de Desarrollo (programa) no lo sea en realidad. El mismo Plan de Desarrollo no contempla para nada a las participaciones que son ingresos para el Municipio.

México ha estado estructurado la mayor parte de su vida independiente como Estado federal, sin que en la realidad existiera el grado de descentralización necesario que caracteriza a una federación, debido al centralismo económico y político que ejerció el nivel federal. Esta centralización terminó por expresarse en una distribución desigual y concentrada del poder político y económico, manifiesta una desigual distribución de los recursos, de los ingresos, de los atributos y de las capacidades, de las oportunidades, así como desigualdades generalizadas en toda la sociedad, que generan situaciones extremas de riqueza y pobreza. Un ejemplo significativo es que bajo el esquema sectorial o corporativo los municipios fueron golpeados fuertemente en sus finanzas. Los estados de la República de igual manera acabaron por depender de las asignaciones presupuestarias del centro, que se manejan más con criterios políticos que de distribución federal. La planificación es una muestra clara de esta distribución desigual del poder político y económico.

Lo anterior claramente puede observarse ya que corresponde al Gobierno proponer y al Congreso fijar la parte de los recursos provenientes de los



presupuestos públicos de las colectividades (Federación, Estados y Municipios) que ha de dedicarse al cumplimiento de las tareas de interés general: Administración, servicios públicos, seguro social e inversiones⁴⁹; que deben estar establecidos en el Plan y programas para definir claramente los objetivos que pretende el Estado para alcanzar la “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación;”⁵⁰ y mediante la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar el fortalecimiento de “la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución;”⁵¹ que establece la propia CPEUM. Sin embargo, la legislación mexicana es deficiente, por un lado, nuestra Carta Magna indica la organización, mientras la legislación local establece otras disposiciones o no contempla las establecidas por nuestra CPEUM y de una forma abstracta, la Constitución es la única manifestación plena de soberanía política; la Constitución organiza el Estado distribuyendo y limitando las competencias y crea los órganos del gobierno, el cual, entre sus funciones tiene la de expedir leyes.⁵² Es decir, que el poder central no es superior jurídicamente al local, ni tampoco debe existir supremacía de éste sobre el otro, ya que están regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México se atiende a la forma en que el Gobierno emplea los fondos públicos y al importante porcentaje que dentro de sus presupuestos viene dedicando en últimos años a erogaciones clasificadas técnicamente como inversiones y transferencias, resulta fácil concluir que a pesar de que respecto de cada impuesto en particular no existe en el país disposiciones con una tendencia

⁴⁹ Laufenburger, Henry; *“Finanzas Comparadas”*, México, 1951, pág. 127

⁵⁰ CPEUM, artículo 26

⁵¹ *Ibíd.*, artículo 25

⁵² Gaxiola, Francisco Javier; *“El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917”*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987



social definida, el sistema tributario se maneja con subordinación a la política de desarrollo implantada por el Gobierno.⁵³

La planificación en México debe corresponder a las necesidades de la población, mediante los lineamientos establecidos en su Constitución Federal, para ser adoptados de forma correcta por las constituciones locales; de esta forma, debe precisar los mecanismos para prever la justa distribución del ingreso y la riqueza, en particular, establecer los mecanismos necesarios dentro de la Planificación en nuestro país para fijar claramente los objetivos, metas, tiempos, responsables, programas y los recursos con que debe realizarse la misma.

La planificación en Campeche debe tener una legislación acorde, ya que ni el PED, ni los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), se realizan mediante fundamento Constitucional, sólo se fundamenta con la Ley de Planeación; de igual forma, no se establecen claramente los objetivos, metas, tiempos, responsables, programas, pero sobre todo, los recursos para realizar las acciones contenidas en el PED y PMD, ello desde el punto de vista de las Participaciones.

Una vez examinada la Planificación en los tres niveles de Gobierno, es menester examinar de forma objetiva a las Participaciones y la forma de distribución de las mismas para el Estado de Campeche; su distribución ha sido de forma irracional y sin tomar en cuenta las disposiciones legales que existen y que deben regularlas.

El Estado debe jugar un papel importante para establecer una eficiente planificación, y distribuir justamente con los recursos que obtiene. Sin embargo, el Estado sólo obedece a intereses de una clase social minoritaria y no toma en cuenta lo establecido en la CPEUM que es la debería de imprimirle esencia a éste.

El principal antagonismo entre la estructura Federal del Estado capitalista y el sistema de planeación mexicano consiste, en que por un lado, la primera va

⁵³Laufenburger, Henry; op. cit., pág. 278



encaminada a la estructura de un sistema de unión entre Estados que delegan voluntariamente en un poder central ciertas atribuciones, pero que gozan de autonomía propia, de esta forma se prevé que ni el poder central es superior jurídicamente al local, ni este debe tener supremacía sobre aquél haciendo que el poder se encuentre descentralizado. Mientras, la planeación se encamina a la toma de decisiones desde el centro, así también según López-Portillo, debe mantenerse la normatividad y control desde el centro.



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

PARTE II.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL



CAPÍTULO 1. EL SISTEMA FISCAL

a. El Estado

Es de suma importancia dejar al descubierto y de forma precisa la conformación del Estado, la cual nos permitirá describir el funcionamiento y la relación entre los aspectos políticos, económicos y sociales de nuestra actual sociedad, que se constituye como “Estado”.

En la época actual, la palabra “Estado” se ha utilizado como proveniente del latín *status*, empleado frecuentemente desde la edad media para designar "asociaciones de dominación", "territorios de dominación" y "poder de dominación"; tal fue el arraigo del término, que durante el Renacimiento fue común hablar de *statu*, *status*, *état* y *Staat*,⁵⁴ el legado de la legislación romana en cuanto a este concepto es importante para comprender el desarrollo que la teoría política ha tenido desde la segunda mitad del siglo XVIII. Sin embargo, cuando este concepto se desarrolla, también lo hace la idea ilustrada dentro de la filosofía social de los siglos XVII y XVIII ésta es la implantación del capitalismo en Europa que encuentra su auge en la empresa privada agrícola, industrial y comercial,⁵⁵ cuando surgen estas nuevas formas de organización de la producción existen también modificaciones en el aparato ideológico y político: se refieren a una sociedad que se proclama bajo la consigna de la libertad y la igualdad, las cuales sólo son para los representantes de la clase dominante, en este momento se trata ahora de defender la propiedad.

A través de la historia se puede observar que el Estado brota cuando aparece la división de la sociedad en clases, es decir, nace de las clases sociales, cuando

⁵⁴ SCJN; “El Federalismo”, México, 2005, pág. 7

⁵⁵ Denis, Henri, “*Histoire de la pensée économique*”, Presses Universitaires de France, París 1967, p. 109.



surgen los explotadores y los explotados; y sólo puede entenderse en función de la lucha de clases, de refrenar los antagonismos de éstas⁵⁶.

“Así, pues, el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es ‘la realidad de la idea moral’, ‘ni la imagen y la realidad de la razón’, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del ‘orden’. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.”⁵⁷

El desarrollo de las sociedades humanas a través del tiempo, nos revela que es el Estado, un órgano de opresión de la clase dominante, de la clase económicamente dominante, que con la ayuda del mismo, se convierte en una “clase políticamente dominante”⁵⁸ y adquiere nuevos medios para la explotación de la clase oprimida.

Fue la división del trabajo la que a su vez dividió a la sociedad en clases; así, el desarrollo de cada una de las sociedades humanas-esclavista, feudal y capitalista-deja al descubierto que cuando se consolida esta división de clases, se consolida de igual manera, el Estado.

La familia patriarcal o de clan (*clan: gens*) existió antes de que surgiera la primera forma de explotación del hombre por el hombre, en ese entonces, las condiciones de trabajo de los hombres se encontraban en mayor igualdad y por tanto, no podía existir un grupo de hombres que oprimieran a otros.

⁵⁶Engels, Friedrich; “*El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*”, México, 1978, 198

⁵⁷Ibíd., pág. 196

⁵⁸Ibíd., pág. 198



El Estado antiguo servía para mantener sometidos a los esclavos; el feudal era el órgano donde la nobleza se apoyaba para, de igual forma, someter a los campesinos siervos. Ahora bien, el actual, que no es más que un Estado capitalista, es el instrumento en que se apoya el capital para la explotación del trabajo asalariado-como afirma Engels-. La primera división de clases importante fue el Estado antiguo, donde existieron los propietarios de esclavos y los esclavos⁵⁹, donde los primeros eran poseedores de los medios de producción, pero además, de hombres; la ley establecía que los esclavos pertenecieran al propietario. El feudalismo por su parte, fue la transición entre la esclavitud y la servidumbre, y se dividió en terratenientes propietarios de siervos y los campesinos siervos, los primeros subsistían de la opresión de los campesinos siervos, sin embargo, a diferencia del Estado antiguo, no se consideraba a éstos últimos como propiedad, sino sólo se apropiaban de su trabajo; ya con el desarrollo del comercio, de la circulación de dinero y la aparición del mercado mundial, el intercambio de mercancías y la aparición del poder del dinero, surge una nueva clase, la clase capitalista⁶⁰ y lo hace dentro de la sociedad feudal.

Cuando nace la primera forma de la división de la sociedad en clases, aparece la esclavitud; fue cuando un grupo de hombres pudo producir, bajo formas muy rudimentarias del trabajo agrícola, un excedente de medios para la subsistencia, y a su vez, éste no resultó necesario para la subsistencia del esclavo y paso a su propietario, así quedó asegurada la existencia de los propietarios de esclavos y esto originó que los mismos se pudieran afianzar mediante un órgano y éste resulto en un Estado.

Las formas de Estado eran variadas: durante el periodo de la esclavitud (antigua Grecia y Roma) ya existía una diferencia entre monarquía y república,

⁵⁹Lenin, Vladimir I.; *"Sobre el Estado"*, Pekín, 1975, pág. 8

⁶⁰Ibíd., pág. 9



entre aristocracia y democracia⁶¹, todas ellas surgieron durante este periodo. Claro está que aunque la forma del Estado se constituyera como monarquía o república, aristocracia o democracia era esclavista y aunque estas formas de gobierno variaban, claro está que la clase oprimida (esclavos) no gozaba de ningún derecho. En la sociedad feudal, sólo los propietarios de la tierra gozaban de plenos derechos, mientras que los campesinos no poseían ninguno; en esta sociedad, se hace presente la monarquía y la república, pero la última de forma más débil que la primera. En ella, los señores feudales requerían de un aparato que sometiera a gran cantidad de personas y a su vez sujetarlas mediante leyes y normas. En todos los Estados históricos los derechos que se concedían a los ciudadanos se encontraban en función de la fortuna de los mismos.

Al surgimiento del capitalismo, la sociedad se estructuró a tal forma que todos los ciudadanos parecieran iguales ante la ley- propietarios de tierras y hombres que sólo poseyeran su fuerza de trabajo-. Es en este momento cuando la ley protege a todos por igual: protege la tierra de los que la poseen, “contra los ataques de la masa que, al no poseer ninguna propiedad y sólo su fuerza de trabajo, se empobrecen y arruinan poco a poco y se convierten en proletarios”.⁶² Esta sociedad se proclama bajo la consigna de la libertad para todo el pueblo, es decir, que expresa la voluntad de todo el pueblo. Libertad para los representantes del Estado capitalista para cumplir sus fines. El poder siempre se encuentra en manos del capital y aunque existan votos restringidos u otros derechos o una República democrática, la realidad esta basada en que cuanto más democrática es, más cínica es la dominación del capitalismo; lo hace a toda la sociedad sin que ninguna república democrática, ni mucho menos el derecho electoral pueda cambiar su esencia. La república democrática, se encuentra como la forma más elevada del Estado, en ella, la riqueza ejerce el poder de una forma indirecta, pero de un modo más seguro.

⁶¹Monarquía: poder de una única persona; república: ausencia de autoridades no elegidas; aristocracia: poder de una minoría muy pequeña; democracia: poder del pueblo.

⁶²Ibíd., pág. 17



La burguesía se erigió en la primera clase de la sociedad, cuando desalojó mediante el poder político las clases que dominaban antes: la aristocracia, los maestros gremios y la monarquía absoluta; esto lo logró mediante el aumento extraordinario de su riqueza y poder cuando la gran industria ocupó el lugar de la manufactura. Eliminó todos los gremios y los privilegios gremiales, imponiendo la libre competencia, es decir, un estado de la sociedad en la que cada cual tenía derecho a dedicarse a la rama de la industria que le gustara y nadie podía impedirle a no ser la falta de capital necesario para tal actividad.

“Por consiguiente, la implantación de la libre competencia es la proclamación pública de que, de ahora en adelante, los miembros de la sociedad no son iguales entre sí únicamente en la medida en que no lo son sus capitales, que el capital se convierte en la fuerza decisiva y que los capitalistas, o sea, los burgueses, se erigen así en la primera clase de la sociedad. Ahora bien, la libre competencia es indispensable en el período inicial del desarrollo de la gran industria, porque es el único régimen social con el que la gran industria puede progresar”.⁶³

Una vez que la burguesía se proclama también como la primera clase social en la esfera política, lo hace implantando el sistema representativo, basado en la igualdad burguesa ante la ley y en el reconocimiento legislativo de la libre competencia. Instaurado en los países europeos bajo la forma de la monarquía constitucional. En dicha monarquía sólo tienen derecho de voto los poseedores de cierto capital, los burgueses.

“Estos electores burgueses eligen a los diputados, y estos diputados burgueses, valiéndose del derecho a negar los impuestos, eligen un gobierno burgués”.⁶⁴

El surgimiento de la concepción burguesa del Estado nace en la lucha contra la política mercantilista, en la lucha contra el poder centralizado y dispensador de privilegios que es el Estado. Con el establecimiento de la sociedad en clases, el

⁶³Engels, Federico; *“Principios del Comunismo”*, pág.6

⁶⁴Ibíd., pág. 7



Estado reflejó los intereses de la incipiente manufactura y fabrica capitalista frente a los privilegios y monopolios de las grandes compañías comerciales coloniales, de un lado, y la industria artesana cerrada en forma de gremios en otro. La lucha contra la intromisión del Estado se llevó a cabo cuando se demostró que la legislación Estatal era superflua y perjudicial para la vida económica. Frente a las leyes del Estado tuvo que demostrarse la autonomía legítima de las leyes económicas y la superioridad de estas sobre la legislación estatal.⁶⁵ Es pues, que la política de la burguesía está basada en la economía política, entendida como ciencia, y la lucha contra el mercantilismo se convierte en la lucha por la libertad económica, traducida en la lucha por la libertad de la persona en contra de la tutela estatal, para decidir de a quien venderá su fuerza de trabajo.

La supuesta libertad de nuestra actual sociedad se vio fielmente afianzada cuando, una vez instituido la forma de Estado actual, surge el derecho constitucional. Ya que la doctrina individual y específica de determinado régimen de Estado es el Derecho Constitucional⁶⁶.

El Derecho Constitucional surge a fines del siglo XVIII, sin embargo, es hasta el siglo XX cuando tiene el auge en la aplicación de las sociedades.

Algunos Constitucionalistas indican que “no puede concebirse sino en cuanto a aspiración concreta de cada pueblo de ejercitar su soberanía, conforme a principios que tienen un mínimo de generalidad, como son la democracia, la representación, la división de poderes, los derechos fundamentales de la persona. Con expresión tan concisa como atinada, se ha dicho que el Derecho Constitucional es la técnica de la libertad”.⁶⁷

Es de esta forma que a la libertad a la que nos hemos referido y en la cual se ha basado nuestra actual sociedad capitalista, es la del Derecho Constitucional.

⁶⁵Hilferding, Rudolf ; *“El Capital Financiero”*, La Habana, Cuba, 1971, pág. 337

⁶⁶Tena Ramírez, Felipe; *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Ed. Porrúa, México,1961, pág. 71

⁶⁷Ibíd., pág. 72



Pero además, el establecimiento del Estado requiere de un instrumento de administración que permita sufragar los gastos que determine el ejercicio de la función de éste, que además sea capaz de proveerlos y surtirlos de manera regular. Es el sistema fiscal. Su función no siempre ha sido la misma y ha sido su proceso histórico el que lo ha conformado de acuerdo a la sociedad -esclavista, feudal y capitalista- en la que se desenvuelve. Los sistemas fiscales se van modelando según las estructuras socioeconómicas y evolucionan en función del grado de desarrollo de las sociedades.⁶⁸

Este instrumento, en la actual sociedad y apoyado por el derecho constitucional, permite la obtención de los recursos que el Estado requiere para la satisfacción de necesidades determinadas-entre ellos, el impuesto-; y aunque el sistema fiscal ha cambiado, una de las funciones iniciales-que se encontraba fundida con la del Estado-consistía en la represión violenta y el despojo.

Es importante establecer que el impuesto no debe confundirse con el sistema fiscal, para ello más se hace una breve reseña del impuesto y el sistema fiscal.

“El Estado además, cuenta con otros instrumentos como el ejército; en una etapa más avanzada, la policía, la guerra incluso- en otro nivel-, etc. Mediante los cuales podrá obtener en una o en otra forma, los medios materiales que se proponga para una finalidad determinada.”⁶⁹

b. El sistema Fiscal

El elemento indispensable de todo sistema fiscal lo constituye el impuesto. Pero el sistema fiscal tiene una concepción más amplia, y su contenido material existió mucho antes que el mismo impuesto; como se ha explicado de forma

⁶⁸Beltrame, Pierre; *“Les Systèmes Fiscaux”*, (Trad. Ed. Oikos-tau, España, 1967), pág. 13

⁶⁹Rojas Olivas, Lénine, (Tesis). *Una reforma al Sistema Fiscal Mexicano, las tarifas del Impuesto sobre la Renta*, México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1966, pág. 2



subjetiva, el sistema fiscal no siempre ha estado constituido por el impuesto, sino que se valía de la violencia para obtener los recursos para las necesidades del Estado. La evolución de este sistema se encargó de elaborar procesos más concretos que dieron origen a los tributos, a un cobro de tributos, al acto para fijar el monto de los mismos; a un aparato de ejecución por una parte y por otra, de determinación de los sujetos a dicha exacción⁷⁰, es decir, las dos partes: la que cobra y la que paga a través de un aparato de ejecución (cobro).⁷¹

Desde el momento en que el impuesto existe, estamos frente a un sistema fiscal moderno. El aceptar la vida social involucra aceptar el impuesto como una exacción social destinada a financiar los servicios generales de la sociedad y de las funciones que ésta asuma.⁷²

“Contrariamente a la teoría imputada erróneamente a Rousseau (para quien el contrato social es un principio de derecho político y no una explicación), es equivoco atribuir a la sociedad un origen convencional que vendría a ser la justificación lógica y ética del hecho social y de las sujeciones que comporta para el individuo.”

“En realidad, nada de cuanto sabemos acerca de los primeros días de la humanidad permite pensar que a un individualismo primitivo haya sucedido una vida colectiva, basada en el pacto o convención. Por el contrario, el hecho social parece ser un dato permanente de la condición humana.

“La sociedad no necesita en absoluto de justificación puesto que la vida social es una nota característica de la especie; de ello se infiere que no sea un simple hecho. Es también un valor que esclarece el concepto de consagración y el principio de legitimidad del poder.”⁷³

Es claro cómo los sistemas fiscales han evolucionado, de igual forma, su componente principal: el impuesto, que muestra la forma de poder que influye en los contribuyentes.

⁷⁰Ibíd., pág. 10

⁷¹En última instancia, el Sistema Fiscal se refiere al *fisco*, esto es, a la función del Estado como titular de la Hacienda Pública, que evoca la idea de la vigilancia para el cobro de una suma, en especie o en dinero.

⁷²Mehl, Lucien; “*Ciencia y Técnica Fiscales*”, Barcelona, 1964, pág. 313

⁷³Ibíd., pág. 313



“En un principio, el impuesto aparecía como un don espontáneo de los contribuyentes (donum, donativo), después como el resultado de un ruego del soberano (precarium, petición), más tarde una petición de ayuda (Steuer, contribución, ayuda). Después de ser considerado como un sacrificio (Abgabe, gabela) se convirtió en un deber (duty), posteriormente en una obligación impuesta (impuesto, derecho, Auflage) y por último, en una imposición de oficio (taxe, rate, Schatzung).”⁷⁴

Es pues, el impuesto, un hecho institucional que va unido a la existencia de un sistema social fundado en la propiedad privada y que comporta una serie de órganos de dirección encargados de funciones de interés colectivo. Es además, una manifestación del poder y coerción social, es decir, el sometimiento de una clase por la otra.

La configuración de un sistema fiscal depende del régimen, estructuras y nivel económico; se hace necesario explicar la estructura política de México, constituido como una República Federal (capítulo 2) para establecer el funcionamiento de su sistema fiscal.

“En la estructura de un sistema fiscal sería vano querer hallar un plan metódico establecido o preocupaciones puramente racionales.”⁷⁵

En los Estados democráticos, es impuesto a cada contribuyente el “impuesto”, que desde el punto de vista colectivo ha de ser consentido.

Actualmente y de forma teórica, este sistema se puede constituir por un solo impuesto, sin embargo, no hay país que lo haya establecido así; es por esto, que todos los sistemas fiscales son sistemas compuestos.⁷⁶ Todos los Estados modernos tienen sistemas fiscales compuestos.

Frecuentemente el sistema fiscal de los países puede llegar a complicarse por improvisaciones; con todo el lugar en que se sitúa entre los medios de financiación

⁷⁴Ibíd., Cita a Seligman pág. 64-65

⁷⁵Ibíd., pág. 109

⁷⁶Ibíd., pág. 107



y la importancia atribuida a cada uno de sus principales componentes son fruto de una elección en la que están propensas a consideraciones de orden económico, social y psicológico; es la elección de la clase políticamente dominante.

c. Los impuestos

El concepto de impuesto ha cambiado, así de acuerdo con el concepto romano de Estado, el impuesto se consideraba un acto de soberanía pública y es establecido por el poder central bajo la consigna de recuadrarse para el funcionamiento de servicios públicos y para la defensa del imperio esto mediante agentes públicos. Mas tarde, a inicios del siglo XIII, se amplía el poder real y de esta forma los gastos aumentan y los recursos son insuficientes, surge el impuesto llamado *ayuda* en donde el destino de la recaudación no era de forma necesaria para cubrir los gastos públicos, sino que en ocasiones era de consumo Real; sin embargo, este se transformó de donativo otorgado por la colectividad en exacción autoritaria a título de permanente con recaudación anual. El impuesto de la *ayuda* pasa a convertirse en recaudación obligatoria y permanente, de esta forma para los siglos XVIII y XIX el concepto de impuesto ha evolucionado de forma rápida y se habla ya de un “impuesto-cambio”, es decir, el precio de la seguridad, pero en general, de los servicios prestados por el Estado.

Adam Smith define en el “Ensayo sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones” de la siguiente manera:

“Los gastos destinados a toda defensa de la sociedad y al sostenimiento de la dignidad del primer magistrado se realizan en beneficio de toda la sociedad. Por ello es necesario que se sufraguen mediante la contribución general de



toda ella y que sus miembros contribuyan con arreglo a sus respectivas capacidades.”⁷⁷

De esta forma enumera las cuatro máximas o reglas del impuesto:

- De justicia: “Los súbditos de cada Estado han de contribuir a los gastos del gobierno hasta donde sea posible, en proporción a sus respectivas capacidades, es decir, en proporción a la renta que respectivamente disfruten bajo la protección del Estado.”
- De certeza: “El impuesto fijado a cada ciudadano ha de ser cierto y no arbitrario. La época, la forma y la cuantía del pago ha de ser claro para el contribuyente así como cualquier otra persona.”
- De comodidad: “toda contribución ha de ser recaudada en la época y forma que parezcan más convenientes para el contribuyente”
- De economía: “Toda contribución ha de ser establecida de forma que la cantidad que absorba de los bolsillos del pueblo exceda lo menos posible de la que haga entrar en el tesoro del Estado”⁷⁸

Esta idea del impuesto como un precio por los servicios que el Estado prestaba, fue compartida con los fisiócratas,⁷⁹ pero principalmente por Turgot que mencionaba:

“la contribución que toda la sociedad se debe a si misma para subvenir a todos los gastos públicos”⁸⁰

De acuerdo con ideas de Mirabeau, Montesquieu, Adam Smith, entre otros, se instituye la concepción del impuesto-cambio; tiempo después es sustituida en el ámbito social por concepciones clásicas.

David Ricardo, por su parte consideraba al impuesto como un mal necesario y el mejor es el de menor importe; definía a éste como:

⁷⁷Smith, Adam; “*Ensayo sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”, Barcelona, 1976, Volumen II, pág. 842

⁷⁸Ibíd., pág. 853-854

⁷⁹Pregonaban el impuesto territorial único.

⁸⁰Mehl, Lucien; op. cit., pág. 55



“Una proporción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del gobierno; su pago proviene ya sea del capital o bien, del ingreso del país.”⁸¹

Sismondi, en su obra *Nouveaux principes d'économie politique* por su parte supera la tesis de Ricardo y refiere a que los impuestos además de recaer sobre el capital, deberían de recaer sobre un producto neto; además expone que la progresividad de los impuestos caen en la injusticia fiscal, por el orden regresivo.

Más adelante, Adolfo Wagner, ve en el impuesto un medio par financiar los gastos públicos, y además, un instrumento de distribución de la renta nacional, en forma equitativa.

Para Marx y Engels se considera al impuesto progresivo como aquella contribución despótica que se constituye en un periodo transitorio necesaria en el inicio de la revolución proletaria.

Engels durante el inicio de la revolución prevé “la restricción de la propiedad privada mediante los impuestos progresivos, fuertes imposiciones sobre la herencia, abolición de la herencia en línea colateral empréstitos forzosos, etc.”⁸²

A través del tiempo, los diferentes conceptos del impuesto, han establecido los mecanismos para el funcionamiento del mismo, no obstante, después de ver como lo han definido las diversas escuelas del pensamiento económico, se hace preciso fijar el concepto actual del impuesto, para dejar al descubierto nuestro actual sistema fiscal.

Con la evolución del pensamiento y de las nuevas ideas del positivismo surge el derecho positivo, aunque se le da un matiz diferente, éste no es más que la subordinación de la voluntad de los individuos por la voluntad del Estado, mediante la Ley. Así, funciona ahora nuestro Estado capitalista.

⁸¹Ricardo, David; “*Principios de Economía Política y tributación*”, México, 1959, pág. 114

⁸²Engels, Federico; op. cit., pág. 11



En México, los impuestos son “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo (Aportaciones de seguridad, Contribuciones de mejoras, Derechos).”⁸³ Es decir, que los impuestos son contribuciones.

Cabe mencionar que una de las funciones iniciales del sistema fiscal -la represión violenta y el despojo con que obtenía el Estado los medios para sufragar los gastos en que incurriera- más adelante se instituyó, bajo estas leyes como una prestación de carácter obligatoria. Es decir, la obligación de pagar el impuesto, tiene la voluntad del Estado, por medio de la ley; sin el establecimiento de un acuerdo previo entre los sujetos del impuesto, ni mucho menos, la expresión o de conformidad para su aprobación; es por esta obligación que el Estado puede ejercer la coacción que sea necesaria para hacer que cumpla con ella misma.⁸⁴

El establecimiento y percepción del impuesto es de forma autoritaria; en ocasiones suele decirse que es de forma forzosa, sin embargo, actualmente esta expresión es exacta desde el punto de vista sociológico, pero equívoca desde el punto de vista jurídico, ya que la vía forzosa sólo se ejerce si el contribuyente no se somete a las leyes del impuesto y a las decisiones adoptadas para su ejecución.⁸⁵

“Los ricos quieren librarse de los gravámenes y son partidarios de los impuestos indirectos; los trabajadores y las clases medias quieren, por el contrario, que los impuestos fiscales sean directos y progresivos. De este modo, pues, la idea que tenemos con respecto a los impuestos, y que es un factor ideológico, tiene su origen en la situación económica en que nos hallamos, y que es creada, impuesta por el capitalismo. Los ricos quieren conservar sus privilegios y luchan para conservar la actual característica del

⁸³ Código Fiscal de la Federación, Artículo 2, fracción II

⁸⁴ Flores Zavala, Ernesto; *“Finanzas Públicas Mexicanas”*, México, 2004, pág. 50

⁸⁵ Mehl, Lucien; op. cit., pág. 63



sistema impositivo o para reforzar las leyes en el mismo sentido. Ahora bien: estas leyes, que proceden de las ideas, reaccionan sobre la economía, porque matan al pequeño comercio y al artesanado y precipitan la concentración capitalista.”⁸⁶

En la actualidad y de forma general, el impuesto puede definirse como:

“aquella prestación pecuniaria, exigida a las personas físicas o morales de derecho privado o de derecho publico, de acuerdo a su capacidad tributaria, autoritariamente a titulo definitivo y sin contrapartida con la finalidad de cubrir las cargas publicas del Estado o de una intervención de orden Público.”⁸⁷

En México se establecen en el artículo 31 fracción IV, de la CPEUM:

“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 proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Claramente se refleja la forma en que funciona nuestro Sistema Fiscal, sin embargo, para poder establecerlo, es conveniente mostrar las características, así como la instauración de nuestra forma de organización que fue la herencia de los Estados Unidos de Norteamérica; país imperialista, que utilizará las técnicas del sistema jurídico para reforzar la supuesta libertad e igualdad en él expresas, para cumplir sus fines.

El impuesto está siempre en manos de la clase dominante y juega el papel que a ella le convenga y ningún otro.

“La esencia misma del impuesto es la lucha de clases; la “falta de contraprestación” es el derecho de la fuerza y ‘el destino de los fondos’ así como el ‘hecho generador’, por más ‘justos’, ‘eficaces’ o ‘económicos’ que

⁸⁶Politzer, Georges; *“Principios Elementales de Filosofía”*, México, 1985, pág. 107

⁸⁷Mehl, Lucien; op. cit., pág. 65



sean, y por más que se vean influidos por la presión política, por las clases dominadas, son establecidos por la clase en el poder. ⁸⁸

El establecimiento del Estado se supone antes que el del impuesto, no obstante, es conveniente dejar en claro que la una y la otra, se encuentran bajo relaciones de poder de la clase dominante como se ha demostrado. El desarrollo político, jurídico, filosófico, religioso, literario, artístico, etc., se apoya en el desarrollo económico; y éste a su vez, se apoya en la historia que no es más que la acción, la voluntad, las ideas, bajo las cuales se encuentran las clases y detrás de ellas se encuentra la economía. Por lo tanto, es indudablemente, la lucha de clases lo que explica la historia, pero es la economía la que determina estas clases.

Actualmente, nuestro Estado reviste la forma capitalista que supone o se instituye bajo la idea de la libertad formal que no es más que la forma en la que la ley impone restricciones que traen como resultado que se marque la diferencia entre lo obligatorio, lo ilícito y lo potestativo. Esto quiere decir, que en realidad, la ley es una restricción, es decir, una coacción de la libertad. Los cambios en el aparato económico (capitalismo) e ideológico los siglos XVII y XVIII traen consigo una sociedad que se proclamaba bajo la consigna de la libertad, de la voluntad para todo el pueblo, sin embargo, la forma de las leyes indica que su concepto se basa en una coacción de la libertad. La supuesta libertad se encuentra implícita en la voluntad de las personas y de esta forma se instaura un sistema en el que el Estado pueda seguir ejerciendo poder ante el pueblo; la forma de Estado actual, se basa en la libertad de elección (instituido mediante leyes) y dice ser un Estado democrático (poder del pueblo), pero también, al conformarse esta libertad de elección se observa que no sólo es de forma individual, sino además en la forma

⁸⁸Rojas Olivas, Lénine; op. cit., pág. 27



de organización social; esto es, la libertad para decidir su organización social, federalismo o centralismo.

La estructura Federal del Estado capitalista, es adoptada en México, pero, ella también necesita medios para afianzar la existencia de la clase opresora, ella no podría subsistir sin una herramienta del sistema fiscal, el impuesto; no obstante éste también se encuentra instituido bajo la idea de la libertad formal; que sancionará (será ilícito) al individuo que no contribuya para los gastos (obligación) y que solo afianzará la existencia de una clase.

El Derecho Constitucional en México, hace ver que nuestro país se instituye como una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos⁸⁹.

La función de este estudio es dar a conocer la manera en la que el Estado mexicano hace un mal uso de sus facultades en materia tributaria y distribuye los recursos de manera irracional, para intereses de una clase social. Una vez establecidos los conceptos básicos de este tema, es necesario partir el análisis desde la concepción de federalismo, una vez establecido el México Constitucionalista que le imprime esencia a estos dos fenómenos, para recalcar los aspectos fundamentales de nuestra estructura de gobierno que ha llevado a una transformación de nuestro sistema fiscal.

⁸⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 40.



CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO

a. Aspectos Generales del Federalismo

El federalismo no es más que un fenómeno histórico, y por tanto, es conveniente señalar que no cuenta con un significado preciso y que varía con respecto a las condiciones particulares de vida: social, geográfica, cultural, económica y política de los países en donde se adopta.

“Así floreció en los Estados Unidos de América, en un imperio mayestático, como el alemán; en una república pequeña y apacible como Suiza; en la república proletaria, en la que fermenta una áspera oposición a todo el sistema del mundo actual: la Federación Soviética.”⁹⁰

El diccionario de la real academia de la lengua española refiere a la palabra **federalismo** como proveniente de “federal” y lo define como espíritu o sistema de **confederación** entre corporaciones o Estados. Pese a ello, aludir a la **Confederación** dentro del concepto de federalismo es inexacto, ya que esto implica reconocer que los Estados son soberanos al exterior⁹¹; no pueden ser soberanos al exterior, ya que el término “soberanía” se fundamenta en “la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder”⁹².

Etimológicamente, la palabra **soberanía** se define como *lo que esta por encima de todo*, proveniente de “super”, sobre; se formo “superanía”, “soberanía”, *palabra que según otros deriva de “superomnia”, sobre todas las cosas*. A este significado debe de corresponderle un contenido ideológico congruente y respetuoso con respecto a *la filiación lingüística del vocablo: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas*. Por ello la competencia de los Estados miembros de la

⁹⁰Faya Viesca, Jacinto; “El Federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal”, México 2004, pág. 4

⁹¹SCJN; “El Federalismo”, México, 2005, pág. 25

⁹²Tena Ramírez, Felipe; op cit., pág. 4



Federación, para gobernarse por si mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía. Los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación. Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación.”⁹³ Además el poder soberano se caracteriza por ser supremo e independiente;

“La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece. **La independencia, es pues, cualidad de la soberanía exterior.**”

“La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad. “Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior;”⁹⁴ he allí, en otros términos expresadas, las características de los dos aspectos de la soberanía.”⁹⁵

Tenemos que en la confederación, los Estados que la integran conservan su soberanía exterior así como interior, sin embargo, las decisiones adoptadas por los órganos que la integran no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que antes deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.⁹⁶

Lo anterior nos indica, que el federalismo no es ese sistema de confederación entre Estados, si no más bien, es aquella forma de Estado donde las colectividades autónomas (Estados-miembro) que lo integran, delegan

⁹³Ibíd., pág. 16-17

⁹⁴Carré de Malberg; *“Teoría general del Estado”*, México, 1948, pág. 21

⁹⁵Tena Ramírez, Felipe; op cit., pág. 4

⁹⁶Ibíd., pág. 104



voluntariamente en un poder central ciertas atribuciones, reservándose las que no están expresamente cedidas a la Federación.⁹⁷

Esencialmente, la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto, el cual sólo puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad,⁹⁸ es por ello que los Estados-miembro deben de estar dotados de autonomía. Utilizan esta libertad para fundar la autoridad del poder federal.

Una vez que se consolida la unión de Estados se crea una doble organización política: el poder federal y los poderes locales; y estos deben coexistir, es decir, que mientras el primero actúa en la totalidad del territorio nacional y tiene como destinatario a la totalidad de la población de ese territorio; los segundos actúan en el ámbito espacial sólo de sus Entidades, pero también tiene como destinatario a la totalidad de población de ese mismo territorio.

Así pues, tenemos que en el Estado Federal, los Estados pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades de la organización política (el poder federal y los poderes locales) como una de las características de este sistema mediante la existencia de la Constitución escrita y el principio de rigidez constitucional.

La creación de un Estado Federal requiere como punto de partida la aprobación de una constitución que organice a los poderes federales y los de los Estados-miembro. La constitución escrita es el indispensable documento que permite conocer con gran y absoluta precisión, la forma en como están estructurados los poderes públicos; a su vez, permite precisar las facultades

⁹⁷Higuera Castro, Francisco; *“El federalismo mexicano: breves comentarios en cuanto a su diseño constitucional”*, *Aequitas. Revista jurídica*, Segunda época, No. 37, diciembre 1937, disponible en <http://www.stj-sin.gob.mx/Aeq37-FedMex.htm>

⁹⁸Faya Viesca, Jacinto; op. cit., pág. 3



otorgadas al poder federal y legitimar las competencias de los Estados-miembro.⁹⁹ Sea cual sea el origen histórico de una federación, corresponde a la constitución hacer el reparto de éstas facultades.

Al tener en cuenta lo anterior, hay un aspecto que debe aclararse, no debe confundirse el término Federación con Estado Federal. En el caso de México, el Estado Federal se ha creado en la constitución que prevé dos órdenes subordinados a ella, Federación y Entidades Federativas. En la primera, sus órganos tienen la competencia que aquella les fija expresamente, a estos órdenes la misma constitución les atribuye competencias y límites; además no hay subordinación, sino coordinación, de ahí que la ley federal no prevalezca sobre la local, sino que se aplique por la autoridad competente, es decir, ni el poder central es superior jurídicamente al local, ni este debe tener supremacía sobre aquél, los dos están regidos íntegramente por la Constitución, sus actos supeditados a ella y ninguno puede invadir legalmente la jurisdicción del otro; En una palabra, sus poderes son coextensos.¹⁰⁰ Por tanto, La Federación es uno de los dos órdenes establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰¹

Es el tipo de constitución el factor que define el modelo de federalismo entre los distintos países que lo adoptan. La institucionalización de éste varía entre un país y el otro y es que la historia y las condiciones políticas son factores determinantes para su “nivel de particularidad” ya que en este sentido, la forma y la importancia en la participación de los Estados-miembro en el proceso de reformabilidad constitucional, no depende de un modelo del federalismo ideal a seguir sino lo que se prevé en la propia Constitución Federal de cada uno de los países que lo ha adoptado. En este entendido, el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional

⁹⁹Ibíd., pág. 16

¹⁰⁰Gaxiola, Francisco Javier; *“El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917”*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987

¹⁰¹SCJN; op. cit., pág. 27



cuya eficacia se mide conforme a las necesidades de cada uno de los países que lo hace suyo.

El federalismo tiene como finalidad la creación de instituciones y procesos para alcanzar una unidad política general, mediante la particular forma de convivencia política de los Estados-miembro, es decir, que prevé la unión en una esfera superior de las condiciones de vida política, social, cultural, económica de los distintos Estados-miembro, así como de los grupos sociales que los integran.

Federalismo es una estructura política que funciona como un sistema de Entidades autónomas e independientes, coordinadas entre cada una de ellas. Se instituye desde una constitución política, la cual, otorga facultades dentro de la división de poderes; ellas establecen las competencias de los niveles de gobierno.

Para poder entender la génesis del federalismo moderno, es conveniente citar la historia del Sistema Federal Norteamericano, fue a este país a quien se le atribuye la instauración del sistema; ya que fue el primero en tener una constitución escrita. Además, al tener en consideración que los principales antecedentes del federalismo mexicano provienen de la Constitución de los Estados Unidos de América, es conveniente también señalar un antecedente histórico en nuestro país para dejar al descubierto la evolución de este fenómeno en nuestro país.

b. El sistema Federal de Estados Unidos de América

El nacimiento y formación del capitalismo en los Estados Unidos de Norteamérica, tuvieron lugar en las condiciones propias del régimen colonial. La colonización se acompañó de guerras que trajeron como resultado el desplazamiento de los indios, que habitaban en ese territorio, al oeste y eran exterminados y sus tierras puestas a disposición del vencedor; algunos otros fueron esclavizados. El progreso económico de las colonias agudizaba las contradicciones con Inglaterra.



El fin que buscaban los norteamericanos al estatuir la Constitución fue el de “formar una Unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar... los beneficios de la libertad.”¹⁰²

La Constitución de Estados Unidos de Norteamérica no es únicamente la más antigua de las constituciones escrita, sino que es además, la que le imprime desde entonces el sello de federalista a este país. Es pues, donde se originó este sistema con la intención de evitar la desunión de las antiguas colonias inglesas.

i. Instauración de la Confederación

Al instaurarse en el litoral del océano Atlántico, las trece colonias inglesas dejaron al descubierto la autonomía con que contaban, es decir, la capacidad de manejarse cada una de forma independiente con respecto a las demás; sin embargo, aún al mostrar cierta independencia se encontraban subordinadas al soberano inglés sin que por esta razón se hiciera a un lado la participación en el gobierno de los colonos. Es esto un factor importante para la definición del sistema político que habrá de consolidarse.

No es hasta el año de 1754 que se presenta y adopta en un congreso de representantes de siete colonias, el llamado “Plan de Unión de Albany” cuyo autor fue Benjamín Franklin, “aunque nunca se llevó a cabo, fue el primer gran plan en concebir a las colonias como un todo colectivo unidos bajo un solo gobierno”¹⁰³, era un plan para colocar las colonias británicas de América del Norte bajo un gobierno más centralizado. El trabajo de Franklin fue el primer intento de coordinación federal; su idea de unión se refleja de manera clara en su publicación de una caricatura: una serpiente se estaba dividiendo en 8 partes, cada parte con las

¹⁰² Hamilton, Madison y Jay; “*El Federalista*”, Apéndice V “La Constitución de los Estados Unidos”, FCE, México 1974, pág. 388

¹⁰³ <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/cp/90611.htm>, dice originalmente: “Although never carried out, it was the first important plan to conceive of the colonies as a collective whole united under one government.”



siglas de una colonia y en la cabeza N.E. (New England), así como el lema “Únete o muere” (join, or die).

Los representantes de los gobiernos coloniales aprobaron el Plan de Albany, durante una reunión más amplia conocida como el Congreso de Albany. El gobierno británico en Londres, había ordenado a los gobiernos coloniales a reunirse en 1754, inicialmente a causa de una ruptura de las negociaciones entre la colonia de Nueva York y el Mohawk nation, una parte de la Confederación Iroqués. Más en general, los funcionarios imperiales querían firmar un tratado con los iroqueses que articulara una colonia, la India, la política de relaciones para todas las colonias a seguir. Los gobiernos coloniales de Maryland, Pennsylvania, Nueva York, Connecticut, Rhode Island, Massachusetts y Nueva Hampshire, todos los comisionados enviados al Congreso. Aunque el tratado con los iroqueses era el objetivo principal del Congreso, los delegados también se reunieron para discutir la cooperación intercolonial sobre otros asuntos. Con la guerra franco-india en el horizonte, la necesidad de la cooperación era urgente, especialmente para las colonias que pueda entrar a un ataque o invasión.

Lo que llevó a los norteamericanos a una lucha por la libertad y la República no fue más que la confluencia de dos tipos de desarrollo que se excluían mutuamente: por un lado la creciente autonomía económica y política de las sociedades coloniales y; la política colonial británica imperialista que se implantó a partir de 1763. Esta última, se orientaba menos al antiguo principio mercantilista del fomento y dirección del comercio de las colonias en provecho de la metrópoli, y más a los nuevos principios imperialistas de la defensa de los territorios y el control administrativo de la población colonial¹⁰⁴ comenzando a gravar el comercio colonial mediante nuevas leyes aprobadas por el parlamento inglés a partir de 1764, entre las más importantes se encontraba la Ley del timbre, Ley de ingresos y Leyes de Townshend. Esto agravó los antagonismos entre Inglaterra y las Colonias Norteamericanas.

¹⁰⁴Paul Adams, Willi; “*Los Estados Unidos de América*”, Ed. Siglo XXI, México, ed.14, pág. 21



La Ley del timbre (*stamp Act*) se crea en el año 1765 imponiendo un puro impuesto sin participación de las asambleas de colonos, protestando de forma violenta, fue su única forma de manifestación de estas asambleas por despreciar sus competencias. Declarando así, a esta Ley, inconstitucional, exigiendo para sí el derecho de todo ciudadano inglés de participar en las contribuciones mediante una ley que fuera promulgada con la participación de dos representantes electos, aún indirectamente, haciendo entonces alusión a su frase “No taxation without representation!” las colonias se dispusieron a exigir su representación. Las protestas y manifestaciones fueron violentas y fuertes, lo que obligó al parlamento a anular esta ley en 1766.

Un año después el parlamento trató nuevamente de gravar con impuestos los artículos de consumo diario en las colonias bajo la dirección del ministro de finanzas Townshend. Nuevamente las colonias se tendieron a movilizaciones de protesta e hicieron que en 1770 el parlamento suspendiera esos impuestos. Las manifestaciones tuvieron como resultado que la tensión entre la población civil y las tropas inglesas (los casacas rojas) desatara el 5 de marzo de ese mismo año, en Boston, una batalla callejera dejando como resultado 5 muertos.

Además, en 1765 las colonias se reúnen en Nueva York en un congreso intercolonial por iniciativa de la cámara de Massachusetts en esta reunión ya comenzaba a fomentarse el nacionalismo norteamericano así como ideas revolucionarias. Esta asamblea tuvo repercusiones, ya que más tarde, Inglaterra trató de castigar a Massachusetts, sin embargo, las de revolución hicieron que las demás colonias se unieran a la protesta; fue ya el 5 de septiembre de 1774 que los delegados de doce colonias se reunieron en Filadelfia y formaron el Primer Congreso Continental, Georgia y las provincias canadienses, no participaron. La asamblea lanzó declaraciones encendidas contra el rey, el parlamento y al pueblo de la Gran Bretaña, justificó de esta manera, la resistencia en contra de las leyes anticonstitucionales las cuales se basaban en que el parlamento podía regular solamente el comercio del imperio, pero no imponerle tributos de forma directa a



los colonos; sus vidas, propiedades y libertades estaban bajo la protección de la constitución inglesa. El congreso instó a los colonos a aplicar el boicot en contra de todas las mercancías de Inglaterra.¹⁰⁵

Todos estos acontecimientos así como abusos del parlamento ingles¹⁰⁶ orillaron a pensar en una Constitución rígida.¹⁰⁷ Fue en ese momento cuando la soberanía del parlamento se vio quebrantada y los estadounidenses se dieron cuenta que dentro de una sola organización constitucional podían existir dos o más Legislaturas coextensas y coordinadas, con autonomía propia y sobre todo, supeditadas por la constitución. Este fue el inicio del Federalismo,¹⁰⁸ sin embargo, en este Congreso, no hubo logros en cuanto al mismo.

El primer paso ganado en el terreno del federalismo, se aprecia en el año de 1775, cuando el 10 de mayo se realiza el Segundo Congreso Continental se oriento a las colonias para convertirse en Estados independientes así como la alianza en confederación. Ya con las ideas revolucionarias este Congreso tuvo a su cargo a la milicia, un ejército continental cuyo comandante nombrado fue George Washington.

El 2 de Julio de 1776 el Congreso continental, establecía por unanimidad “These United Colonies are, and of right ought to be, free and independent States”¹⁰⁹. El 4 de julio, se dio lugar la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*.

¹⁰⁵Paul Adams, Willi; op. cit., pág. 23

¹⁰⁶La constitución fija se encontraba en manos del parlamento además estaba por encima de todo poder, hasta el legislativo.

¹⁰⁷La Constitución “flexible” es aquella que puede legítimamente ser modificada, derogada o abrogada por el órgano legislativo ordinario que forma las leyes. Mientras, la Constitución “rígida” es una Constitución inmodificable, con una posición *suprema* en el orden jurídico; de ésta se desprenden las leyes *Ordinarias* y *Constitucionales*. (Guastini, Ricardo; “*Estudios de teoría Constitucional*”, IJ, UNAM, México, 2001, págs. 187-188).

¹⁰⁸SCJN; op cit., pág. 20

¹⁰⁹“*Estas colonias unidas son, y por derecho deben ser, Estados libres e independientes*”



Después de la Declaración de Independencia, quedaba al aire una cuestión tan importante que era el cómo habría de estar organizado políticamente el nuevo Estado.

Comenzaban a ser aprobadas las constituciones de los Estados entre 1776 y 1780, sin embargo, sólo once de los trece tuvo su constitución. La mayoría fueron aprobadas como leyes y entraron en vigor. Con la idea de conformar una estructura constitucional más sólida, se reúnen en Massachusetts y New Hampshire convenciones para la preparación de la Constitución. Esto marca un paso hacia adelante en la historia del constitucionalismo, ya que se presenta en Massachusetts en el año de 1778 un proyecto de la misma, para que se aprobara en asambleas de ciudadanos de distintos municipios. Queda instituido por primera vez un contrato social de gobierno ya que actuaron por una parte, la convención constitucional; y por la otra, la aprobación de las personas con derecho a voto.

Las asambleas tuvieron como fin el asegurar la recién adquirida libertad para los ciudadanos del nuevo Estado, desde el punto de vista:

- De la teoría social, con las ideas del contrato social,
- Del derecho constitucional, con la sistematización de los derechos elementales (la vida, libertad y propiedad).
- Institucional, mediante la breve duración de los cargos de los representantes
- De la división de los tres poderes y el control mutuo de los diversos órganos de gobierno –llevada a discusión teórica por Montesquieu en “El espíritu de las leyes-”.¹¹⁰

Fue John Dickinson quien elaboró un proyecto denominado *Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua* en julio de 1776, los cuales fueron adoptados por el congreso continental en noviembre de 1777; esto significó una victoria de

¹¹⁰Paul Adams, Willi; op. cit., pág. 31



los Estados y los defensores de una amplia soberanía de los diversos Estados. El Legislativo unicameral de la confederación, recibió atribuciones con limitaciones:

- Resolver conflictos entre Estados.
- Determinar el contenido metálico de las monedas y emisión de papel moneda.
- Organizar los ejércitos y declarar la guerra.
- Firmar tratados sin perjudicar los aranceles de importación de los Estados.

En cuanto a los Estados, quedó declarado en el artículo 2 que éstos, conservaban “su soberanía, su libertad e independencia”. Este documento constituye la primera forma de gobierno independiente de los Estados Unidos de América y queda puntualizada en el artículo 1 del mismo “*La denominación de esta Confederación será Los Estados Unidos de América*” y cuyo objetivo queda planteado:

“Los Estados mencionados constituyen por el presente acto una firme liga de amistad entre sí, para su defensa común, la protección de sus libertades y su bienestar mutuo y general, y se obligan a auxiliarse unos a otros en contra de toda violencia que se haga a todos o cualquiera de ellos, o ataque que se les lance, por motivos religiosos, de soberanía, comerciales o con cualquier otro pretexto.” (Artículo 3)¹¹¹

Previa ratificación de los Estados, los *Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua*, entraron en vigor el 1 de marzo de 1781. La Confederación no fue aprobada por el pueblo sino por los 13 Estados soberanos. El experimento americano en materia de federalismo comenzaba con una **Confederación**.¹¹²

Los rasgos que caracterizaban a la confederación las muestra Hamilton en *El Federalista*, citando a Montesquieu y refiriendo lo escrito por él en el *Espíritu de*

¹¹¹Hamilton, Madison y Jay; “*El Federalista*”, Apéndice II “Artículos de Confederación”, FCE, México 1974, págs. 381-386

¹¹²Paul Adams, Willi; op. cit., pág. 35



las leyes que de no haberse inventado una especie de Constitución con todas las ventajas internas de un gobierno República no combinado con la fuerza externa del monárquico, es decir, la República Confederada¹¹³, la humanidad habría sido obligada a vivir sometida al gobierno de una sola persona.¹¹⁴ Añade también:

“Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños Estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se propone formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido.”

“Una República de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa, puede sostenerse sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad evita toda clase de inconvenientes.”

“Si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que tuviera igual crédito e influencia en todos los Estados de la confederación. De tener gran influencia sobre uno, alarmaría al resto. Y si consiguiera someter una parte, la que aun quedase libre podría oponérsele con fuerzas independientes de las usurpadas, aplastándolo antes de que consolidara la usurpación.”

“Si una insurrección popular estallase en uno de los Estados, los otros podrían sofocarla. Si surgieron abusos en una de las partes, serían subsanados por las que quedan sanas. Este Estado puede ser destruido en una parte y no en las otras; la Confederación puede ser disuelta y los confederados **conservar su soberanía.**”

“Como este Estado se compone de varias Repúblicas, disfruta de la dicha interna de cada una; y respecto a su situación externa, posee, gracias a la asociación, todas las ventajas de las grandes monarquías.”

Hamilton cita pasajes de Montesquieu debido a la resumida forma de los argumentos a favor de la “Unión”.

“Una distinción, más sutil que exacta, ha sido suscitada entre la Confederación y la consolidación de los Estados. Se dice que la característica

¹¹³ Montesquieu; *Espíritu de las leyes*, Vol. 1, Libro IX, cap. 1

¹¹⁴ Hamilton, Madison y Jay; op. cit., núm. IX, pág. 34



esencial de la primera reside en que su autoridad se limita a los miembros en su condición colectiva, sin que alcance a los individuos que los componen. Se pretende que el consejo nacional no debe tener que ver con asunto alguno de administración interna. Se ha insistido también en la igualdad de sufragio para todos los miembros como rasgo esencial del gobierno confederado. Estos puntos de vista, en su mayor parte, son arbitrarios; no hay precedentes ni principios que lo apoyen. Es verdad que en la práctica, los gobiernos de esta clase han funcionado generalmente en la forma que la distinción de que hablamos supone inherente a su naturaleza; pero en los mas altos de ellos ha habido amplias excepciones a esa practica, con lo que nos prueban, en cuanto pueden hacerlo los ejemplos, que no existe una regla absoluta respecto a ese particular.”

Se puede definir una República confederada sencillamente como “una reunión de sociedades” o como la asociación de dos o más Estados en uno solo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría una asociación de Estados o sea una confederación. La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción de gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos.”¹¹⁵

¹¹⁵ *Ibíd.*, pág. 34-35



ii. Constitución Federal

Después de celebrada la paz con Inglaterra, en 1783, la debilidad de la confederación se hizo más patente, entre las causas principales fue que el Congreso se encontraba ante la buena voluntad de los Estados, a quienes no podía hacer cumplir las leyes de la Unión y que le hacía recibir contribuciones muy miserables por parte de ellos.

El fracaso notorio de la Confederación se hizo notorio a finales del año de 1786, incluso se llegó a pensar en la instauración de la monarquía, instando el presidente del Congreso a que el príncipe de Prusia ocupara el trono de Norteamérica, sin embargo, “la tradición democrática, la difícil y apenas consumada liberación de la monarquía inglesa, el poderoso aliento de del nuevo derecho público que se presentía como una primavera de la historia, todo eso alimento honda reacción emocional en los mejores hombres.”¹¹⁶ En mayo de 1787 se reunió en el Estado de Filadelfia una Convención Federal, cuyo pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, la cual era el primer paso para crear una genuina Constitución federal. La Convención se reunió el 14 de mayo e inició sus trabajos el 25 de ese mes; en esta Convención dio como resolución, que no bastaba con reformar los artículos de los *Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua*, fueron los delegados de Virginia los que presentaron un proyecto de constitución el cual iba mucho más allá de las simples adiciones a los artículos de la Confederación. A través de la discusión y el debate se hizo evidente a mediados de junio que, en lugar de modificar los artículos existentes, la Convención borraría totalmente un nuevo marco de gobierno.¹¹⁷

¹¹⁶Tena Ramírez, Felipe; op cit., pág. 98

¹¹⁷<http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html> El texto original dice: “Through discussion and debate it became clear by mid-June that, rather than amend the existing Articles, the Convention would draft an entirely new frame of government.”



El Congreso de la Confederación, con sus comisiones, sería reemplazado por un gobierno federal, que siguiendo el ejemplo de los diversos Estados, se dividiría en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La instauración del cargo presidencial dividió a la Convención en partidarios de un ejecutivo fuerte y otro débil. Los primeros querían que el presidente fuera lo más independiente, para que pudiera servir de contrapeso al legislativo. Sin embargo, los acontecimientos históricos a partir del 1776 mostraban las características de omnipotentes legislativos y puso de relieve los peligros de la democracia, si esto se llevara a cabo.

“La división tripartita del gobierno federal correspondía, al igual que entre las divisiones entre poderes de los gobiernos, de los diversos Estados, a los principios de la división de poderes y de su control mutuo.”¹¹⁸

El legislativo, recibió los poderes que venía exigiendo en vano el congreso de la Confederación, en especial, la facultad de fijar impuestos y aranceles, organizar el comercio exterior y el comercio entre los Estados que conformaban la unión. El presidente recibió poderes, mucho mayores que los que poseían los otros gobernantes de los Estados. La repartición de las tareas de los tres ordenes del gobierno federal y su constitución fue el punto central de la solución del problema federalista. La Constitución federal habría de darle la fortaleza al gobierno federal, para constituirse como la ley suprema.

Aquellos que participaron en el proyecto constitucional, estaban obligados a adoptar una actitud defensiva, mostraron en el transcurso del debate, una gran justificación teórica del nuevo sistema de gobierno por el que se peleaba, esta obra es mejor conocida como *El Federalista* cuyo trabajo, no es más que un comentario de la Constitución de los Estados Unidos de América y aunque no llega a ser una exposición de motivos oficial, deriva de dos personajes que jugaron papeles importantes en la instauración del federalismo en este país (Hamilton y

¹¹⁸Paul Adams, Willi; op. cit., pág. 42



Madison) y el Secretario de Relaciones Exteriores de la Confederación (Jay). Es entre 1787 y 1788 cuando se publican en los periódicos de New York, esta serie de artículos.

La revolución burguesa norteamericana instauró las premisas para un desarrollo exponencial de la sociedad capitalista en este país. De igual forma, dejó pendientes problemas de la transformación democrático-burguesa, ya que no se consideraron los derechos de ciudadanía a los indios- cuando la consigna de la declaración de Independencia se basaba en la supuesta igualdad de todos ante la ley- continuó la esclavitud de los negros; el sistema de latifundios esclavistas no fue alterado, la revolución burguesa trajo consigo la sanción de expropiación por parte de los indios de dichos latifundios.

El Congreso de la Confederación, ratificaba la Constitución federal el 13 de septiembre de 1788, sin embargo, Carolina del Norte y Rhode Island la aprobaron en 1789 y 1790, respectivamente; y fijaba la elección del presidente, de la Cámara de representantes y del Senado para marzo de 1789. No obstante, la constitución fue ampliada con una declaración de los derechos elementales del hombre.¹¹⁹

Los antecedentes históricos del federalismo en Estados Unidos de Norteamérica, han reflejado que este país se ha preocupado por controlar el poder del gobierno nacional, es donde surge la relación de facultades para su funcionamiento efectivo, sin conferirle otras que no se encuentran expresamente conferidas.¹²⁰

Desde el texto original de la Constitución Norteamericana queda establecido el principio de la distribución de competencias entre la federación y los Estados, sin embargo, no todas las facultades fueron instituidas desde entonces.

¹¹⁹ *Ibid.* pág.45

¹²⁰ SCJN; *op cit.*, pág. 22



“Fue necesaria la interpretación constitucional. A tal grado, que se dio una enmienda a la Constitución, con objeto de fijar como principio fundamental del reparto de competencias, el que ordenaba a favor de los Estados de la Unión todos aquellos poderes que no se hubieran delegado por la Constitución a favor de la Unión.”¹²¹

c. El Federalismo en México

i. Independencia de México y Constitución Federal mexicana

“La gestación del régimen federal en México, no se dio de la manera espontánea y natural que en los Estados Unidos de Norteamérica... lo cierto, es –afirma Burgoa-, que la idea federalista nace en la breve etapa de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que expresa y claramente se proclama.”

Fueron dos fuerzas las que trajeron como consecuencia el germen de este régimen: ideales políticos y sociales existentes en países democráticos (Estados Unidos de Norteamérica); así como las circunstancias históricas particulares de México.¹²²

La etapa conocida en México como la colonia, tuvo una estructura de gobierno de origen centralista, es decir, que todas las decisiones eran tomadas en la metrópoli y toda la autoridad se encontraba concentrada en el rey; este régimen fue impuesto en las colonias como por inercia.

¹²¹“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people” (Faya Viesca, Jacinto; op. cit., pág. 85)

¹²²Astudillo Moya, Marcela; “El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México”, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999. Pág. 15



La instauración de las Cortes de Cádiz o Congreso Constituyente tiene sus antecedentes después de las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte, es aquí cuando se instala una junta Central de Gobierno que es reconocida en España- en el que estaba representado todo el reino español y sus colonias-. El Congreso Constituyente se inaugura en San Fernando el 24 de septiembre de 1810 pero se traslada a Cádiz (Andalucía) hasta el año de 1814. Es en ese momento cuando el representante Miguel Ramos Arizpe, de la provincia de Coahuila, expuso la dificultad del régimen centralista para los habitantes de la Colonia. Comienza a gestarse el germen del Federalismo en México en la Constitución de Cádiz o mejor dicho la “Constitución Política de la Monarquía Española” de 1812 se reconoce la “diputación provincial”, la cual tenía como objetivo promover la prosperidad de las provincias y la adquisición de independencia de cada una de ellas con respecto a las demás, es decir, autonomía.¹²³ En su artículo 335 enunciaba las facultades de dichas diputaciones:

- 1º. *Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.*
- 2º. *Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.*
- 3º. *Crear que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme lo prevenido en el artículo 310.¹²⁴*
- 4º. *Si se ofrecen obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.*
En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación con expreso ascenso del jefe de la provincia usar desde luego, de los arbitrios, dando

¹²³Sin pasar por encima que la autonomía es aquella *facultad de darse “sus propias normas”* (Acosta Romero, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1981, pág. 198

¹²⁴“Artículo 310. *Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará termino correspondiente.*”(Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, México, 2002, pág. 87. También disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1079>



inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios de la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

- 5º. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.*
- 6º. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.*
- 7º. Formar censo y estadística de las provincias.*
- 8º. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, poniendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observen.*
- 9º. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.*
- 10º. Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.¹²⁵*

Lo que Ramos Arizpe propuso además, fue limitar los poderes de los jefes políticos y de los intendentes y que para ello no tuvieran voz ni voto en las diputaciones.¹²⁶ Según la misma Constitución de 1812, el jefe político reemplazó al virrey ya que era el único funcionario ejecutivo en la jurisdicción de la diputación provincial. Denunció también los defectos del sistema de gobierno, diciendo que durante tres siglos, la monarquía ha tenido como fin único, el lujo, el esplendor y el engrandecimiento de sus gobernadores; haciendo alusión a esto, a el choque de intereses entre gobernantes y gobernados.

“Y venciendo el poderío, vinieron a tierra los más sagrados derechos del hombre, adoptándose desde luego sistemas inadecuados para asegurar en el trono y sus cercanías a su despotismo, a la arbitrariedad, a la estupidez, y mil

¹²⁵Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; “Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812”, op cit., págs. 94-96

¹²⁶España, Cortes, 1810-1813; “Diario de las Cortes”, IX, 13 de enero de 1812, págs. 261-262



veces al vicio mismo...por lo anterior es indispensable variar métodos y sistemas”.¹²⁷

Ramos Arizpe también señala las causas negativas de la centralización y considera en este entendido, que es indispensable la descentralización.

Las diputaciones provinciales comienzan a tener gran importancia, ya que de éstas se desprenden las semillas del federalismo mexicano en la Constitución de 1824. El Conde Toreno, argumentó que “la inmensidad territorial de la nación española la empujaba, dentro de un gobierno liberal, hacia el federalismo, el cual le conduciría a una federación, especialmente en las provincias ultramarinas, semejante a la de Estados Unidos que, insensiblemente, acabaría por imitar a los antiguos cantones suizos y por constituir Estados independientes.”¹²⁸ Conducidos por Miguel Ramos Arizpe, a los diputados de Nueva España se les atribuye el reconocimiento de las diputaciones provinciales en esta Constitución.

Sin embargo, los intentos por constituir estas diputaciones no tuvo buenos resultados, en el año de 1814, Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz y es así que al siguiente año, estas se disuelven. Cinco años más tarde, se volvieron a instaurar las primeras seis diputaciones provinciales.

“En México en el año de 1821 se vivía la consumación de la independencia. A diferencia del federalismo norteamericano, aquí surgió un Estado unitario con grandes extensiones de tierra llamadas provincias; no se trataba de Estados autónomos, puesto que durante toda su historia habían dependido del poder central.”¹²⁹

¹²⁷ Citado por Faya Viesca, Jacinto; “El Federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal”, México 2004, pág. 40

¹²⁸ España, Cortes, op. cit., XI, 12 enero de 1812, pág. 241

¹²⁹ Higuera Castro, Francisco; op cit.



El 24 de febrero de 1821, quedó promulgado el Plan de Iguala, cuyo contenido esencial se basaba en: la religión católica sin aceptar otra; que el clero y los criollos adinerados conservaran todos sus privilegios y; la reivindicación de la monarquía. Como resultado del Plan de Iguala se suscriben, seis meses después, los Tratados de Córdoba, los cuales postulan el surgimiento de una nación “soberana e independiente” bajo el nombre de “*Imperio Mexicano*”, es mediante estos tratados que Iturbide asume el poder. Queda así proclamada el acta de Independencia del Imperio Mexicano, el Gobierno del país queda en manos de la Junta Provisional Gubernativa, la que tendría que convocar a un Congreso Constituyente, lo cual fue cumplido en los términos de la Constitución de 1812. Según los términos preestablecidos, el Congreso, debería estar instalado para febrero de 1822 y los diputados que lo integraban, se dividieron en tres partes: los que apoyaban el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; los que apoyaban a Iturbide mediante el desconocimiento de estos documentos y; aquellos que continuaban con ideología insurgente y peleaban por el régimen de la República no-democrática.

Disuelto el primer Constituyente de 1822, por Iturbide, inicia la rebelión de Casa Mata cuyo representante fue Santa Anna. Es aquí que comienza a despertarse la ambición de las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución de Cádiz. El “Plan de Casa Mata” pretendía reinstalar el Congreso disuelto por Iturbide y es el 19 de marzo de 1823, que éste es abdicado. A la Caída del Imperio, se reinstala el Congreso Constituyente y algunas de las provincias exigen la instauración del sistema federal, además de proclamarse como provincias o Estados independientes, quedando con una la diputación provincial donde se transforma en poder legislativo, y el jefe político superior en gobernador.

El 12 de junio de 1823 el Congreso emitió el “voto del Congreso”, el cual consistía en que “el gobierno puede decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no le ha declarado en virtud



de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya la nación”.¹³⁰ Se buscó en ese mismo año, convocar a un segundo Constituyente para que expidiera una Constitución que el primero no pudo formular. Días después del voto del Congreso, éste publicó la convocatoria para elecciones del nuevo Congreso, el cual debía ser elegido por las ahora veintitrés provincias.

El segundo Congreso Constituyente comienza sus labores el 5 de noviembre de 1823 y ya para el 3 de febrero del año siguiente, expide el acta constitutiva, estableciéndose en una federación y enumerando ya sus Estados. Aparecen los Estados en esta acta constituidos jurídicamente.

Titulo II

SECCIÓN UNICA

De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo.

Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 5. Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: El Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una Ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.¹³¹

La adopción del sistema federal, fue influencia de un documento anterior denominado “Pacto Federal del Anáhuac” donde se establecían los rasgos esenciales del federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica. Señalando

¹³⁰Tena Ramírez, Felipe; op. cit., pág. 101

¹³¹Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824



que en el federalismo, la nación es indivisible, cuya autoridad es central y se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

“Artículo 6. Se divide en supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”¹³²

En este contexto podemos advertir el inicio de una larga e intensa pugna, que en las siguientes tres décadas se intensifica hasta alcanzar dimensión bélica; protagonizada por los federalistas y centralistas o mejor dicho, liberales y conservadores, respectivamente. Los grandes debates realizados en México durante el periodo de 1824 a 1857 hacen comparar la historia de la conformación del federalismo norteamericano con el nuestro y así como los rasgos(históricos) que caracterizan a cada país que lo adopta decisivos para esta estructura política.

ii Pugna entre federalistas y centralistas

La Constitución de 1824 hizo de su forma de gobierno un aspecto inmodificable, es decir, el régimen federal era un aspecto que sólo una revolución podría sustituir por el régimen centralista. Fue el Congreso emanado de esta Constitución el que se estableció como constituyente, siendo un órgano Constituido, “violando con todo descaro el ordenamiento que le dio vida jurídica”¹³³.

Durante el Gobierno de Valentín Gómez Farías se vieron afectados intereses de la iglesia, así como también del ejército. Al concluir su mandato los Conservadores ganan las elecciones y emiten una propuesta para derogar la Constitución del 24, cuyo único y principal motivo era erigir el régimen centralista.

¹³² *Ibíd.*

¹³³ Ignacio Burgoa Citado por Faya Viesca, Jacinto; *op. cit.*, 50



Desde 1829 privaba la inconstitucionalidad¹³⁴. El Congreso había violado en varias ocasiones la Constitución, el ejecutivo sólo funcionaba con poderes extraordinarios y la misma debilidad de la federación hacía más difícil la aplicación de las facultades establecidas en la misma ley suprema.

Era notable la decadencia e ineficacia del sistema federal adoptado en la Constitución de 1824.

En Octubre de 1835 el Congreso expidió un documento que se conoció con el nombre de “Bases para la Nueva Constitución” y como resultado de éste, dos meses después otro documento conocido como “Las siete Leyes Constitucionales”. En estos documentos, se propone establecer un régimen centralista, pero para que existiera un equilibrio entre los poderes, se creó un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador; cuya función era solucionar problemas entre poderes y se le atribuyeron facultades para anular los actos de los mismos poderes si violaban la Constitución.

Las siete leyes son aprobadas el 30 de diciembre de 1836, quedando establecida la República central, suprimiendo de tal suerte las legislaturas locales por juntas departamentales. Los Estados de la república, pasaron implícitamente de ser “Estados libres, soberanos e independientes” a departamentos; a éstos se les reconoció autonomía, pero sólo en aspectos básicos. Las provincias integrantes de estos Departamentos, gozaron de una especie de autarquía¹³⁵. Estas provincias no tenían facultad para crear su hacienda y su presupuesto de gastos lo fijaba el Congreso Federal. El poder ejecutivo está sujeto a las autoridades del centro y quedó además, depositado en un gobernador.

Una vez que se aprueban las bases constitucionales, el pretexto para desconocer al gobierno nacional fue que una convención texana no aprobara el

¹³⁴Zoraida Vázquez, Josefina; *“De la Independencia a la consolidación de la República”*, Colegio de México, México, 2004, pág. 157

¹³⁵Podemos definir esta palabra como autosuficiencia



establecimiento del centralismo. Se hizo evidente que el centralismo que existía en el país, después de su independencia, dividiría más aún al territorio nacional y; por la lejanía, el Estado de Texas no era fácil gobernar. Comienza el movimiento por la independencia de Texas, tras este levantamiento, Santa Anna emprendería una larga campaña, pero es capturado y obligado a firmar un documento a cambio del respeto a su vida.

Ya en el poder, Anastasio Bustamante se enfrentó a las oposiciones que entre el régimen que los Estados querían adoptar. Sonora, Sinaloa, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz y San Luis Potosí optaban por el federalismo; Yucatán proclamó su independencia. Estos acontecimientos, así como la independencia de Texas hicieron que México se encontrara en una etapa de caos en la que sólo se ambicionaba el poder (por Santa Anna, Bustamante, Gómez Pedraza, Bravo y Álvarez).

Santa Anna regresa al poder como presidente interino después de una revuelta contra el general Bustamante. El primero proclama su Plan de Tacubaya, que establece la suspensión de los poderes a los que facultaba la Constitución de 1836. En 1841 Santa Anna publica la convocatoria para un Congreso Constituyente que se tenía previsto para junio de 1842. De este Congreso se nombró una comisión de siete miembros que se encargaría de un proyecto constitucional. En el Congreso, algunos planteaban adoptar la República popular representativa; cuatro integrantes (la minoría) elaboraron un proyecto federalista “y hasta hubo diputados que plantearon una solución ecléctica, es decir, una Constitución federal con aspectos centralistas”¹³⁶. El Congreso ya no pudo discutir estos proyectos ya que el 19 de diciembre de 1842, Nicolás Bravo ya como presidente de la República, expide un decreto que ordenaba la disolución de la comisión y la creación de la Junta de los “notables”¹³⁷ que se componía de ciudadanos distinguidos por su ciencia; esta Junta se encargaría de redactar las

¹³⁶ Astudillo Moya, Marcela; op. cit., pág. 35

¹³⁷ <http://www.indetec.gob.mx>



Bases de la Organización Política de la República Mexicana, publicadas el 12 de junio de 1843. Una vez establecidas estas Bases y realizadas las elecciones en ese mismo año, resulta electo nuevamente Santa Anna presidente de la República, sin embargo, en esta ocasión fueron los federalista los que apoyaron su llegada al poder con la única intención de hacer cumplir con el orden de la Constitución.

El régimen centralista no solamente trajo conflictos internos entre los departamentos, en las facultades entre los poderes, etc., sino también tuvo repercusiones tan grandes como haberle declarado la guerra a los Estados Unidos de América; así que el partido federalista tuviera disputas contra el gobierno centralista. En agosto de 1846 el General en Jefe del Ejército Supremo, Mariano Salas, formula un plan que desconoce al gobierno centralista y trata de establecer un nuevo Congreso cuyos representantes fueran electos popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824.¹³⁸ Según la convocatoria de Salas, este Congreso debía quedar instalado en diciembre de 1846, teniendo en cuenta que mientras se expedía la nueva Constitución, estuviera vigente la de 1824¹³⁹. El nuevo Congreso designó presidente interino de la República a Santa Anna y vicepresidente a Valentín Gómez Farías¹⁴⁰ y puso en marcha la vigencia de la Constitución del 24, restableciendo nuevamente el régimen federal. Claro está que la nueva Constitución debía adaptarse a las circunstancias que prevalecían en aquel 1847, así que en este año, surge el *Acta de Reforma*; este documento es una modificación de la Constitución de 1824, pero queda establecido que “en ningún caso se podrá alterar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal “.

La situación en el país era demasiado caótica ya que el 12 de mayo de 1846 el presidente James Polk (Norteamericano) declara la guerra a México acusándolo

¹³⁸Faya Viesca, Jacinto; op. cit., pág. 56

¹³⁹Decreto 22 de agosto de 1846 (González Oropeza, Manuel; *La reforma del estado federal. acta de reformas de 1847*, UNAM, México, 1998)

¹⁴⁰Decreto 26 de diciembre de 1846 (González Oropeza, Manuel; op. cit.,)



de “haber derramado sangre norteamericana en suelo norteamericano”¹⁴¹, cuya acusación era falsa. En enero de 1847, Nuevo México y California, habían sido anexados a Estados Unidos. Un año después, con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo, México ya había perdido más de la mitad de su territorio.

La vigencia del régimen federal fue corta ya que se vuelve a quebrantar por el gobierno dictatorial de Santa Anna. Es el 4 de marzo de 1854 cuando se proclama el *Plan de Ayutla*, en donde se desconoce el gobierno tirano de Santa Anna; este plan, trajo como resultado el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que se expidió en mayo de 1856, este plan tuvo como función principal, estructurar transitoriamente a nuestro país en tanto se promulgaba la Constitución que en él se establecía. De este Plan surgieron tres leyes entre 1855 a 1857:

- Ley Juárez
- Ley Lerdo
- Ley de Iglesias

El proyecto de Constitución de 1857 tiene sus antecedentes en la convocatoria para el Congreso Constituyente que expidió Juan Álvarez en el año de 1855. Este proyecto acoge el régimen federal y lo convierte en forma de gobierno por voluntad unánime del Congreso Constituyente; 84 diputados aprobaron el artículo respectivo a la forma de gobierno:

“Es Voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución.”¹⁴²

Dejando establecida además, la división de los tres:

¹⁴¹Zoraida Vázquez, Josefina; op. cit., pág. 164

¹⁴²Artículo 46 del proyecto y 40 de la Constitución de 1857



- Legislativo. Integrado por el Congreso de la Unión y compuesto solamente por la Cámara de Diputados y se excluyó al Senado.
- Ejecutivo. Depositado en el presidente de la República y cuyas ausencias las cubría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Éste poder no tenía derecho de veto, y en ocasiones el Legislativo podía expedir leyes sin la intervención del Ejecutivo.
- Judicial. Quedó integrado con la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuya finalidad era mantener la armonía entre Estados y resolver las controversias que entre ellos surgieran.

Así pues, fue la Constitución de 1857 quien consolida el régimen federal de nuestro país desde el punto de vista jurídico. Pero la evolución económica y social del mismo ha tenido que lidiar con grandes dificultades en materia de la amplia esfera de autonomía interior con la que contaban los Estados para gobernarse cada uno de ellos de forma diferente en materias que interesaban de forma conjunta a toda la República y cuyo tratamiento “clamaba” por un poder concentrado en los órganos de la federación.¹⁴³ A partir de esta Constitución no reapareció ninguna tendencia centralista, no obstante, que bajo el gobierno de Porfirio Díaz la vida autónoma de los Estados fue afectada por el centro ya que es aquí donde se designaba a los gobernadores y funcionarios, en contra de lo que la propia Constitución establecía, es decir, que mientras la carta magna ordenaba que éstos fueran de elección popular. De aquí que durante el periodo presidencial de Díaz, pueda observarse que además de no acatar las normas Constitucionales, México vivía bajo la forma de Estado central.

La Revolución Mexicana buscaba restablecer el orden constitucional. Una vez que Venustiano Carranza desconoce al gobierno de Victoriano Huerta, fue convocado el Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1917. Carranza presenta el 1 de diciembre de 1916 el *Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857* donde señala:

¹⁴³Tena Ramírez, Felipe; op. cit., pág. 448



“Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo en raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, por que ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.”¹⁴⁴

Es pues, esta Constitución de 1917 la que reafirma el régimen federal mediante la soberanía y libertad de los Estados con respecto a su régimen interior.

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”¹⁴⁵

Además, las Constituciones de 1857 y 1917 al ampliar el radio de acción de los poderes federales, han contribuido al fortalecimiento de México como nación unitaria; y aunque a este propósito se hayan restringido las autonomías de los Estados, no por ello se ha incidido en el centralismo, pues mientras constitucionalmente éstos conserven su autonomía democrática, el signo de nuestra forma estatal será el federal con propiedades vernáculas, a pesar de que

¹⁴⁴“*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro*”. Tomo I. Número 12, México, 1916, pág. 261. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf

¹⁴⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf



su connotación se aleje de la clásica idea federalista, que se antoja anacrónica y peligrosa.¹⁴⁶

Sin embargo, la centralización actual deja al descubierto que existe una concentración de las funciones públicas así como de sus fuentes de financiamiento.

En México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento en los Estados han sido las importantísimas facultades fiscales del Gobierno federal a partir de una competencia constitucional de origen; fiscalmente, las Entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través **de participaciones**, establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la CPEUM, sino en la concertación administrativa que se lleva a cabo entre la SHCP y los Estados.

¹⁴⁶Tena Ramírez, Felipe; op. cit., pág. 451



CAPÍTULO 3. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

A pesar de que en la CPEUM de 1917 fija expresamente las facultades de los poderes en la esfera de la competencia que a cada uno le corresponde, carecía de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre Federación, Estados y municipios. Esto ha traído como resultado que la evolución histórica en materia tributaria del país haya planteado un sistema fiscal de relaciones impositivas intergubernamentales.

Consecuencia de lo anterior, es el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; constituido como la espina dorsal del federalismo mexicano.

a. Convenciones Nacionales

En General, las Convenciones Nacionales tuvieron como objetivo principal la restauración del sistema tributario para evitar la doble o hasta triple tributación mediante la delimitación de las facultades impositivas entre: Federación, Estados y Municipios.

La primera se llevó a cabo en 1925, fue convocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su titular, el Ingeniero Alberto J. Pani; el principal problema a tratar en aquella ocasión, era la delimitación de las competencias local y Federal en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el Sistema Federal en toda la República.

La segunda se realizó en 1933 y trataba aspectos para evitar la doble o triple tributación y que la recaudación debía recabarla una sola autoridad.

La tercera tuvo lugar en 1947 y se enfocó a tres ejes principalmente: distribución de impuestos entre los órdenes de gobierno, en relación al costo de



los servicios públicos encomendados a ellos; asegurar la suficiencia del sistema tributario; y simplificar costos de recaudación¹⁴⁷.

Dentro del plano de República federal, es hasta el año de 1948 cuando en el país aparece una ley que regula el pago de participaciones en Ingresos Federales y fue resultado de estas **Convenciones Nacionales Fiscales**, pero, principalmente se promulga a partir de las recomendaciones de la Tercera Convención Fiscal. Esta ley tenía como objetivo la regulación del pago de participaciones ya que uno de los principales inconvenientes con que contaba este “sistema”, era la demora con que se realizaban éstos pagos. Fue Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1984.¹⁴⁸

i. Fiscales

α. Primera

El día 22 de julio de 1925¹⁴⁹ el Presidente de la República, el General Plutarco Elías Calles y el Secretario de Hacienda, convocan a los Gobernadores de los Estados a la Primera Convención Nacional Fiscal que se celebraría del 10 al 20 de agosto del mismo año¹⁵⁰.

El Secretario de Hacienda, deja ver de inmediato cual será el objetivo de la Convención, señaló en la convocatoria:

“...indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y competencia federal en materia de impuestos, así como delimitar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y

¹⁴⁷Teherán, Jorge; “Éxito relativo de convenciones fiscales”, periódico *El Universal*, viernes 22 de agosto de 2003.

¹⁴⁸Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1948, pág. 29.

¹⁴⁹Serna de la Garza, José María; “Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México”, Editorial UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 55, México, 2004, pág. 60. Extractos de la Primera convención Nacional Hacendaria.

¹⁵⁰Tépach Marcial, Reyes; “Las Convenciones Nacionales Fiscales y hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004”, publicación de la Cámara de Diputados, Febrero 2004, pág. 7



administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer mas equitativamente sobre los causantes¹⁵¹”

El programa de Trabajo de esta Convención estaba conformado por ocho apartados, los cuales eran:

- Teoría general del impuesto
- El problema de la concurrencia en el Estado Federal
- Exposición de nuestro Sistema Fiscal
- Productividad de nuestros impuestos
- Necesidades de la Federación Estados y Municipios según su presupuesto
- Plan de Arbitrios
- Distribución de los arbitrios
- Administración de productos¹⁵²

Con la finalidad de que los objetivos planteados se llevaran a cabo, se crearon tres comisiones:

- 1) Plan Nacional de Árbitros
 - 1.1) Impuestos sobre la propiedad territorial
 - 1.2) Impuestos sobre el comercio y la industria
 - 1.3) Impuestos especiales
 - 1.4) Impuestos sobre el capital
 - 1.5) Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales
- 2) Estudio de la concurrencia y reformas constitucionales
- 3) Estudio de problemas de erarios locales.

¹⁵¹Serna de la Garza, José María; op cit., pág. 11

¹⁵²Flores Zavala, Ernesto; op. cit., pág. 375.



Esta Convención determinó los impuestos que le correspondían a la Federación y a los Estados.

- Son exclusivos de la Federación.
 - a) Los impuestos sobre el comercio interior y la industria, sin embargo, los Estados debían obtener una participación en los productos de éstos.
 - b) Los impuestos especiales, siempre y cuando, la federación y los Estados se estableciera un acuerdo.
- Son exclusivos de los Estados:
 - a) Los impuestos sobre la tierra y edificios;
 - b) Impuestos sobre actos no mercantiles, concesiones otorgadas por autoridades y servicios públicos locales;
 - c) Los impuestos sobre herencias y donaciones, participando el gobierno federal en sus productos.
 - d) Las cédulas sobre explotaciones agrícolas y propiedad edificada del impuesto sobre la renta.

Los impuestos que se establecieron exclusivamente para la federación y con obligación de participación a las Entidades, pretendían asegurar que los Estados tuvieran los suficientes recursos para no continuar recurriendo a los préstamos del tesoro nacional cuando éstas se declaraban en bancarrota, “y afirmar así el espíritu de la reforma en el sentido de que cuando se atribuye privativamente a la federación la facultad de legislar sobre ciertos tributos, se quiere mas bien unidad en la forma y en el criterio de la administración, que exclusivismo en el aprovechamiento del impuesto”.¹⁵³

La primera Convención fracasó. No obstante, ésta trajo consigo la instauración del “mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación”¹⁵⁴ con la expedición de Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 25 de agosto de 1926 -en uso hasta la actualidad, llamado de

¹⁵³ SHCP; “Primera Convención Nacional Fiscal”, *Memoria*, tomo 1, México, 1947, pág.114.

¹⁵⁴ Astudillo Moya, Marcela; op. cit., pág. 107



participación-, la cual tenía como fin el conferir a los Estados una parte de impuestos recaudados, con la condición de que se suprimieran o no se decretaran gravámenes locales similares.

“Es importante subrayar que mediante este Sistema de coordinación los gobiernos estatales renunciaban a exigir un impuesto a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtuvieran. Así, el gobierno federal centralizaría la recaudación y administración del impuesto mientras que los estatales únicamente obtendrían una participación”.¹⁵⁵

Entre las más comunes de estas participaciones establecidas en el país fueron en consumo a la gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos, fondos mineros y en producción de petróleo.¹⁵⁶

β. Segunda

La Segunda Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933, siendo presidente de la República Abelardo Luján Rodríguez y Alberto J. Pani como Secretario de Hacienda. Esta Convención tuvo como finalidad, al igual que la primera, establecer las bases precisas de delimitación entre los poderes tributarios de Federación y Estados.

- Revisión de conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
- Estudio para delimitar las jurisdicciones fiscales entre Federación, Estados y municipios.
- Unificación de los sistemas locales de tributación y la coordinación de los mismos con el sistema federal.

Para entonces, los impuestos federales prácticamente eran los mismos que en 1925, mientras que los Estados habían creado varios impuestos especiales sobre la producción y el comercio de diversos artículos agrícolas e industriales¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Ibíd.

¹⁵⁶ Yáñez Ruiz, Manuel; *“El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política”*, tomo III, México, SHCP, 1958, pág. 215



Para esta Convención, se formaron cinco comisiones:

- 1) Plan Nacional de Arbitrios;
 - 1.1) Impuestos sobre la propiedad territorial
 - 1.2) Impuestos sobre el comercio y la industria
 - 1.3) Impuestos especiales
 - 1.4) Impuestos sobre el capital
 - 1.5) Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales
- 2) Concurrencia y reformas constitucionales;
- 3) Especial, para dictaminar acerca de los puntos de vista del Estado de México.
- 4) De peticiones;
- 5) Organización de la comisión permanente.¹⁵⁸

Algunas de las conclusiones a las cuales se llegó en esta Convención, fueron las siguientes:

- I. Establecimiento Constitucional para que la Convención Nacional Fiscal funcionara como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva, no sólo en el ámbito Federal, sino también en el Estatal.
- II. El reconocimiento del principio fundamental de que ninguna fuente de riqueza debe ser gravada más de una vez; y que además, la determinación, administración y recaudación del impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento del gravamen. En caso de que dos autoridades tengan derecho sobre dicho gravamen “encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una

¹⁵⁷ Astudillo Moya, Marcela, op cit. pág. 111

¹⁵⁸ Flores Zavala, Ernesto; op cit., pág. 379.



colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.”¹⁵⁹

III. Establecimiento de la restricción de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de impuestos, mediante las siguientes bases:

- a. La imposición territorial será la base de la tributación local y por tanto, la federación no podrá establecer, ni percibir gravámenes sobre esa fuente.
- b. La facultad de los Estados para gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles que se encuentren en su jurisdicción, exceptuando los de dominio público o de uso común, o que pertenezcan a otra autoridad conforme a la ley; terrenos comprendidos en el derecho de vía (Vías Generales de Comunicación), y propiedades de beneficencia.
- c. Institución del impuesto predial rústico y el reconocimiento hacia los Estados para cobrar impuesto predial en lugar donde se exploten sustancias a que se refiere el artículo 27 párrafo cuarto¹⁶⁰, de nuestra CPEUM.
- d. Facultad de los Estados para la imposición y aprovechamiento de los gravámenes sobre actos jurídicos no comerciales, que se encuentren dentro de su jurisdicción.

¹⁵⁹ SHCP; “Segunda Convención Nacional Fiscal”, Memoria, México, 1947. Pág. 5-6.

¹⁶⁰ “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.” (CPEUM, Artículo 27)



e. La atribución de facultades a la Federación para establecer impuestos y derechos:

SECCIÓN I. Sobre el comercio exterior

- i. Sobre la renta
- ii. Sobre producción
- iii. Sobre la Industria
- iv. Sobre Servicios Públicos
- v. Sobre Instituciones de Crédito y de Seguro
- vi. Sobre rifas, loterías y sorteos
- vii. Sobre maderas y bosques

No obstante, el impuesto a herencias, legados y donaciones debe ser regulado en el ámbito federal, pero recaudado por los Estados que deberán entregar a aquél una participación.

Para el cumplimiento de los acuerdos de esta Convención la Comisión Permanente se integró con ocho miembros, tres representantes de la Federación y cinco representantes de los Estados; para este efecto, se clasificaron además en cinco zonas:

- Norte
- Central del Norte
- Del Pacífico
- Del Golfo; y
- Del Centro

Los acuerdos de la Segunda Convención Nacional Fiscal no fueron cumplidos en su totalidad, sin embargo, tuvo mejor resultado que la primera; entre alguna de las recomendaciones que se tomaron en cuenta se encuentra la reforma al Art. 73 en su fracción X, fijada el 18 de enero de 1934 donde se instituye que los Estados y Municipios participarían, en la proporción que estableciera el Congreso y los Congresos locales, de la recaudación que se realizara del impuesto sobre energía



eléctrica, siendo el establecimiento de este impuesto, una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

X.- Para legislar en toda la República...En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden”¹⁶¹

“Es decir, se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por ese concepto.”¹⁶²

Cabe mencionar, que para el año de 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envía nuevamente una iniciativa de reforma a este mismo artículo y fracción, así como al 131 de la CPEUM, cuya finalidad era el claro establecimiento de las delimitaciones impositivas entre la Federación y los Estados. Esta reforma buscaba un establecimiento mixto, es decir, primero debían definirse los impuestos de y para cada nivel de gobierno; y segundo que se le permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel. El proyecto de reforma no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Para el 24 de Octubre de 1942 se publica un decreto de reforma al artículo 73 fracción XXIX de nuestra CPEUM, donde se facultó al propio Congreso para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del 27 Constitucional.
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

¹⁶¹Diario Oficial de la Federación, 18 de Enero de 1934, pág. 208.

¹⁶²Serna de la Garza, José María; op cit., pág. 14



4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º. 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, y
- f. Explotación forestal¹⁶³

A la reforma anterior, por adición del 10 de febrero de 1949 se agregó el impuesto de:

- g. producción y consumo de cerveza

En su totalidad, la Segunda Convención Nacional Fiscal fue un fracaso ya que los resultados no permitieron una mejor organización del Sistema Fiscal, que era lo que se perseguía al inicio de la misma.

χ. Tercera

El día 4 de octubre de 1947, convocan a los gobiernos de los Estados y Municipios a la Tercera Convención Nacional Fiscal. Siendo presidente de la República Miguel Alemán y como Secretario de Hacienda el Lic. Ramón Beteta, este último quien asienta en la exposición de motivos:

“Colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravando enormemente, como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya, en 1925, se calificó de complicado, antieconómico e injusto; por no haberse corregido, sino por el contrario, empeorado, como resultado de la creación de

¹⁶³Diario Oficial de la Federación, 24 de Octubre de 1942, pág.5.



nuevos impuestos, tanto por la Federación como por los Estados y Municipios, es ya insostenible; hay más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto; han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante pero que no aumentan los ingresos del erario, ni facilitan su control; se ha generado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante ni la Federación ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama”¹⁶⁴

El temario que se propuso en esta convocatoria era el siguiente:

- 1) Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en:
 - a) Impuestos concurrentes entre la Federación y los Estados
 - b) Impuestos concurrentes entre los Estados y sus Municipios
 - c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los Estados y de los Municipios
 - d) Impuestos alcabalariorios, anticonstitucionales y antieconómicos
- 2) Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y sus bases de determinación, de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, Estados y Municipios
- 3) Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la Federación, los Estados y los Municipios
- 4) Designación del organismo encargado de llevar a la práctica los resultados de esta Convención¹⁶⁵

La Convención inicia el 11 de noviembre de 1947, y se alcanza a percibir claramente ya el objetivo de establecer un sistema fiscal de coordinación

¹⁶⁴SHCP; “Tercera Convención Nacional Fiscal”, Memoria, México, 1947.

¹⁶⁵Flores Zavala, Ernesto, op cit., pág. 384



mediante el cual, al no distribuirse las fuentes de gravámen de forma exclusiva, garantizara de manera uniforme y coherente la coordinación de los sistemas impositivos Federal con los Estatales.

Para esta Convención se formaron once comisiones que se encargarían de dictaminar sobre:

- Impuestos generales al comercio y a la industria
- Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales
- Impuestos a la agricultura y a la ganadería
- Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana
- Impuestos sobre productos de inversión de capitales
- Impuestos sobre sueldos y salarios
- Impuestos sobre herencias, legados y donaciones
- Derechos por servicios públicos municipales
- Plan Nacional de arbitrios
- Reformas constitucionales, organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal mediante la ejecución de los acuerdos aprobados por la asamblea.

Las conclusiones a las que llegó la esta Convención fueron las siguientes:

- Impuestos generales al comercio y a la industria
- Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales
- Impuestos a la agricultura y a la ganadería
- Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana
- Impuestos sobre productos de inversión de capitales
- Impuestos sobre sueldos y salarios



Los ingresos que se derivan de las remuneraciones del trabajo se gravarán sólo una vez y serán los Estados quienes abolirán los impuestos locales y municipales sobre estas remuneraciones de trabajo.

- Impuestos sobre herencias, legados y donaciones
- Derechos por servicios públicos municipales
- Plan Nacional de arbitrios

ii. Hacendaria

La “Primera Convención Nacional Hacendaria”¹⁶⁶ tiene como antecedentes la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), ésta a su vez, a la *Declaración de Mazatlán* de agosto de 2001; en ella, los gobernadores de 20 Estados expusieron la necesidad de modernizar la hacienda pública de los tres niveles de gobierno para la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades en materia de ingresos, deuda y gasto.¹⁶⁷ A diferencia de las anteriores que solo se basaban en el aspecto del ingreso.

El 20 de Agosto de 2003, el Presidente de la República y los gobernadores de los Estados formularon la “Declaración de cuatro Ciénegas” en donde deciden convocar a la “Primera Convención Nacional Hacendaria”, en ella se incorpora al gobierno de los Municipios. Además, se remarco la necesidad de una reforma Hacendaria, donde se transforme el Sistema nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

“...se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que conduzca a una reforma fundamentada en criterios

¹⁶⁶Es conocida de manera formal como “*Primera Convención Nacional Hacendaria*”, sin embargo, se tratará como la “*Convención Nacional Hacendaria*” (CNH); sólo hay una así que no es necesario manejarla como “primera”, si no hay otra.

¹⁶⁷Convocatoria a la “Primera Convención Nacional Hacendaria” disponible en: www.conago.org.mx/reuniones/1aConvencion/convocatoria.doc



claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.”¹⁶⁸

La CNH se constituyó como una reunión democrática, republicana y participativa no sólo para los representantes de los tres ordenes de gobierno, sino también para la sociedad civil.

“La Primera Convención Nacional Hacendaria entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano.”¹⁶⁹

La Primera CNH se declarará formalmente inaugurada por el Presidente de la República, Vicente Fox, el 5 de febrero de 2004. Ésta se desarrollará en cuatro fases:

- Trabajos Preparatorios
- Sesión Plenaria de Inauguración
- Período de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas
- Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

Los objetivos que se pretendían alcanzar en la CNH fueron:

- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.

¹⁶⁸ Ibíd., pág. 11

¹⁶⁹ Ibíd., pág. 12



- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

En la primera fase de la CNH se estableció en la Convocatoria se dio a conocer que la Convención llevaría la siguiente organización:

- **El Consejo Directivo** será el órgano decisorio de la Convención; integrado por:
 - El Presidente de la República.
 - Seis Ejecutivos Locales, designados para tal fin por la CONAGO.
 - El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
 - El Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
 - Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República.
 - Tres Legisladores Locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales
 - Tres Presidentes Municipales.
- **La Coordinación Técnica** integrada por:
 - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
 - El INDETEC.
- **La Dirección Ejecutiva**
- **Las Mesas de Análisis y propuestas**
- **Las Comisiones Técnicas**



Las conclusiones a las que llegó la Convención fueron las siguientes:

En materia de **Gasto Público**, se consolidaron mecanismos que permitieran definir las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno; así como estrategias para orientar la gestión del Gasto.

En **Ingresos**, se propusieron estrategias para solucionar la dependencia de los ingresos petroleros, centralización de la política fiscal, insuficiencia de ingresos fiscales; así como la limitación de las facultades de las Entidades.

- Otorgando potestades tributarias para gravar el impuesto local a ventas, destinadas en proporción de 2 % para la Entidad y 1% para el municipio. Reducir el IVA del 15 al 12% y del 10 al 7% en la frontera.
- Recaudación más eficiente de ISR e IVA de personas físicas, mediante la participación de las Entidades.
- Fortalecimiento de las Finanzas Municipales mediante la modernización del catastro, del Registro Público y de los sistemas de Recaudación Municipal, con apoyo de una instancia Federal.
- La autonomía y flexibilidad financiera de PEMEX mediante un nuevo régimen fiscal, para fomentar la inversión mediante:
 - Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos.
 - Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos.
 - Derecho sobre Hidrocarburos para un Fondo de Estabilización.

En **Deuda Pública**, se propusieron estrategias para ampliar fuentes disponibles de deuda pública a los Estados y municipios; así como plantear las soluciones para la problemática del actual sistema de pensiones de los servidores públicos.

Dentro del rubro de **Patrimonio Público**, se propusieron objetivos para optimizar el aprovechamiento de éste en beneficio de la sociedad mexicana en general; así como generar criterios jurídicos para hacer más uniforme el control patrimonial.



La CNH tuvo objetivos claros, sin embargo, después de la puesta en marcha de los trabajos, hasta la actualidad, no se han realizado cambios significativos dentro de la Hacienda Pública de los tres órdenes de gobierno. Es decir, la CNH no tuvo éxito, ya que de los 341 acuerdos de la Convención, sólo once fueron incorporados al Paquete Económico y Miscelánea Fiscal 2005 y de ellos, cuatro se aprobaron por el Congreso.

b. Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

El Sistema Fiscal Mexicano se basa en una coordinación de las haciendas, teniendo en cuenta que se encuentra constituido en una Federación, de los Estados, con cargo al rendimiento de algunos impuestos y derechos que éstos dejaron de cobrar; mediante “participaciones” que les serán entregados como contraprestación de los servicios del Estado, así como para cubrir las cargas públicas del mismo. El sistema de participaciones surge desde que se celebran las Convenciones Nacionales Fiscales, ya que la convocatoria a ellas buscaba en un sistema fiscal, mecanismos en donde los impuestos pudieran ser coordinados entre los niveles de gobierno, distribuyendo una participación de los recaudados. La finalidad de instituir un Sistema de éste género, es primero, no olvidar el régimen federal que posee el país, de esta forma, eliminar el centralismo y hacer que los Estados más pobres, puedan subsanar la falta de ingresos.

“Las cargas impositivas desiguales dan lugar a beneficios inequitativos, lo que origina una distribución inequitativa de las actividades. Las empresas tenderán a trasladarse de las áreas más pobres, con altos impuestos y pocas utilidades, a aquellas en que las tasas son menores y los beneficios más importantes”¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Astudillo Moya, Marcela; *“Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México”*, México, 2009, pág. 55



Este mecanismo de entrega de participaciones se realiza mediante transferencias, que consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito de gobierno a otro; surgen por que es la Federación la que obtiene más ingresos, así que tiene que apoyar a los otros dos ámbitos de gobierno. Es decir, las participaciones no son más que transferencias.

Debido a la necesidad de establecer una coordinación impositiva se considero que la forma más eficiente para obtenerla sería mediante la organización de las anteriores Convenciones con representantes de los Estados y la Federación, cuya función sería la de un organismo coordinador, es así como el SNCF se constituye.

Este sistema consiste en que la Federación recauda impuestos y derechos; las Entidades reciben una parte de lo recaudado, siempre y cuando, suspendan o deroguen a éstos en su territorio. La recaudación de algunos impuestos como el ISR e IVA se ha concentrado por parte de la Federación, dejando a los otros órdenes de gobierno pocos impuestos con capacidad recaudatoria importante.

Las participaciones son consideradas, dentro de la clasificación de las transferencias, como no condicionadas¹⁷¹, es decir, son transferencias que establece la Federación sin restricción alguna a los niveles de gobierno receptores al tipo de gasto a que deben aplicar dichos los fondos establecidos en la ley; son recursos fiscales que se transfieren a las Entidades federativas y municipios a través de fondos que señala la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Actualmente, la ley que rige esta coordinación entre ámbitos de gobierno, es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que es elaborada en 1978, pero entra en vigor en 1980. En el artículo 1, se establece de forma clara y precisa el objeto de la ley:

“Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y DF, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa

¹⁷¹Ibíd., pág.75



entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

Es pues, nuestro sistema fiscal, un SNCF no es más que un sistema de participaciones por el cual, se distribuyen los ingresos; adoptado, principalmente en el año 1922, pero instituido de manera formal hasta 1948.

Es importante señalar, que el sistema de participaciones no es una creación que ha surgido de nuestro país, sino, al igual que el régimen federal, proviene de los Estados Unidos¹⁷² con el nombre de *revenue-sharing*; propuesto inicialmente en el año de 1966 y conocido como Plan Heller-Pechman e implantado en 1972.

A pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal entra en vigor en el año de 1980, el sistema de participaciones ha tenido modificaciones sustanciales mediante leyes anteriores a esta fecha, como la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales de 1948, Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, hasta convertirse en la Ley de Coordinación Fiscal Federal de 1978.

c. Ley de Coordinación Fiscal

La ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a Entidades federativas 1948, fue el resultado de las recomendaciones de las Convenciones Nacionales Fiscales que anteriormente se llevaron a cabo, pero principalmente de la Tercera. El objetivo de esta ley era regular el pago de participaciones¹⁷³, ya que esto era uno de los defectos más graves del sistema, por la demora del pago de las mismas a los gobiernos locales.

¹⁷²Retchkiman, Benjamín; *“Aspectos Estructurales de la Economía Pública”*, México, 1975, págs. 84.

¹⁷³Definiendo de forma clara el concepto de participaciones que establece en el artículo primero de dicha Ley.



“Artículo 1. Las participaciones son las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las Leyes Fiscales Federales y las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.”¹⁷⁴

De igual forma, se establecía que las participaciones se pagarían por medio de Banco de México, S.A., publicándose en 1949 un reglamento de esta ley, para agilizar el pago de las participaciones, por que las liquidaciones de los causantes, se avalaban en una especie de cuenta en el Banco de México. Sin embargo, esto trajo mucho descontento por la dificultad para el control de los depósitos de dichas participaciones; de igual forma, los Estados se encontraban conscientes de que la ley de participaciones no establecía la entrega de esta forma. Por esta razón, la Secretaría de Hacienda y crédito público (SHCP) comenzó a entregar a los Estados, un anticipo el cual era un promedio de las participaciones anteriores, los primeros diez días del mes, para que al final del mes, se cubriera el restante, conforme lo que correspondía.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, fue expedida el 28 de diciembre, que estuvo en vigor por 26 años, es decir, hasta 1979. Esta que era una ley reglamentaria de la fracción IX, del artículo 73 de la CPEUM, establecía la consideración de actos que establecen restricciones indebidas al comercio entre Estados. La finalidad de esta ley era hacer más eficiente el sistema recaudatorio, promover la distribución equitativa de los rendimientos; así como evitar la doble o triple tributación por medio de una Comisión denominada Nacional de Arbitrios, mediante la regulación y coordinación de los sistemas fiscales Federal y Estatales.

La Comisión Nacional de Arbitrios se integraba por:

¹⁷⁴“Ley que regula el pago de participaciones en Ingresos Federales a Entidades Federativas”; Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1948, págs.5-6



- El secretario de Hacienda, el cual tenía la función de presidente o por un representante designado por el mismo;
- Un representante de la Secretaría de Gobernación;
- Uno más de la Secretaría de Economía;
- Cinco representantes de las Entidades federativas;
- Tres representantes de los causantes

La función principal de la Comisión era la realización de un estudio de la legislación tributaria vigente de los Estados de la República; y cuando el mismo Estado aparezca que rigen disposiciones que no se apegaran a la ley, el Gobierno Federal pedirá a la Entidad designe uno o varios representantes para que en conjunto con la Comisión, se realice un examen de la situación y se programe la sustitución de la leyes contrarios a la Constitución.

La ley de 1953, además de las anteriores, dejó facultades a la Comisión Nacional de Arbitrios:

- Proponer medidas para coordinar los impuestos entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales; procurando una equitativa distribución de economía pública.
- Funcionar como consejero técnico para expedir leyes fiscales a petición del Gobierno Federal o de los Estados.
- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación Fiscal y para la fijación de participaciones.
- Gestionar el pago oportuno de las participaciones.¹⁷⁵

Esta ley, estuvo vigente hasta el año de 1980, sin embargo, la ley que ya se tenía lista fue expedida el 22 de diciembre de 1978, se publica cinco días después, pero entró en vigor hasta el primero de enero de 1980.

En lugar de Convenciones Nacionales Fiscales, se realizaron reuniones llamadas de tesoreros y funcionarios de la SHCP. Entre 1972 -que se celebra la

¹⁷⁵Flores Zavala, Ernesto; op. cit., pág. 253



primera- y 1975, se realizan ocho; las reuniones consecuentes, se celebran de forma anual, a excepción de 1983.

La ley de 1980 establece de forma precisa, la forma en que se constituirá el sistema fiscal actual. Se anexa al final de este trabajo la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal desde 1980.

Las Participaciones son inembargables y no pueden afectarse a fines específicos, ni pueden ser retenidas, salvo en el caso de deudas contraídas por las Entidades y previamente registradas a petición de éstas por la SHCP, a favor de instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional, así como para pagar prestamos o créditos otorgados por la Federación.

La adhesión al SNCF es integral, es decir, que una vez que la Legislatura local apruebe el convenio, sea firmado con la SHCP y se publique en el DOF, se aplicará para todos los impuestos, los Estados que no desearán integrarse recibirían los impuestos a que se refiere el inciso 5 de la fracción XXIX del Artículo 73.

i. Convenio de Adhesión

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CASNCF) consiste en que la Federación y los Estados firman dicho convenio con la finalidad de que los últimos, están comprometidos a limitar potestades tributarias a favor de la Federación a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales federales. En la actualidad, no es sólo el Estado de Campeche han firmado este convenio, sino todos los Estados que integran a los Estados Unidos Mexicanos, así los dos impuestos más importantes (IVA e ISR), son establecidos y administrados por la Federación; sin embargo, ninguno de estos dos impuestos han sido asignados expresamente al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX donde se establecen los impuestos que corresponden



exclusivamente a la Federación. Es también un esquema de distribución de ingresos federales mediante fondos de participación con respecto a un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.

Este Convenio, así como sus anexos se celebraron en común acuerdo entre la SHCP y las Entidades Federativas; es el instrumento jurídico de la Coordinación Fiscal entre Federación y Estados. Cabe mencionar, que esto constituye un acto jurídico inexistente¹⁷⁶, ya que el Estado sólo puede actuar conforme lo que está facultado por la ley; la SHCP no es la Federación, el Ejecutivo de los Estados no constituye a los Estados mismos, por lo que el Gobierno Federal, por medio de la SHCP, viola a la CPEUM, desobedeciendo el artículo 115, fracción IV apartado b) al entregar las Participaciones a los Gobierno Estatales por Gobernador del Estado.

El CASNCF se encuentra fundamentado bajo el artículo 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los artículos 2, 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la Constitución Política del Estado de Campeche; 10 y 17 fracción X de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del propio Estado. Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1979.

El CASNF establece en la clausula primera que el Estado de Campeche conviene con la SHCP en adherirse al SNCF, en los términos de la LCF y de este convenio y anexos que se consideran formando parte integrante del mismo.

“Para los fines de los artículos 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y Quinto Transitorio del mismo ordenamiento, se entenderá por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos", las cantidades percibidas durante el año de calendario a que se refiere el párrafo final del artículo 2o. citado y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período.”¹⁷⁷

¹⁷⁶Gutiérrez y González, Ernesto; “Derecho de las Obligaciones”, Porrúa, México, 2002, págs. 163-231.

¹⁷⁷CASNCF que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Campeche, clausula segunda



También indica en la cláusula tercera, que para efectos del artículo 3 de la LCF, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable:

- I. Al Valor Agregado.
- II. Sobre producción y consumo de cerveza.
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- V. Sobre tabacos labrados.
- VI. Sobre venta de gasolina.
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos.
- VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos.

En la cláusula cuarta determina cómo identificar el origen del impuesto al valor agregado por Entidad Federativa:

- I. Cuando el contribuyente sólo tenga uno o varios establecimientos en una entidad federativa será asignable para ésta:
 - a. El impuesto del ejercicio que resulte a cargo del contribuyente.
 - b. El impuesto al valor agregado pagado en aduana con motivo de la importación de bienes tangibles durante el ejercicio.
 - c. Las diferencias por impuesto al valor agregado correspondientes a ejercicios anteriores, que hubieran sido pagadas por el contribuyente en el ejercicio de que se trata.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo, no procederá asignación.

- II. Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más Entidades federativas, el impuesto asignable a que se refiere la fracción I, se distribuirá entre las Entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El origen de los impuestos al valor agregado y sobre enajenación de vehículos nuevos, se identificará:



- I. El impuesto asignable será:
 - a. El impuesto del ejercicio.¹⁷⁸
 - b. Las diferencias de impuesto pagadas por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo, no procederá asignación.

- II. El impuesto asignable se distribuirá entre las Entidades federativas, de acuerdo a los por cientos siguientes:

Impuesto	Ep ^a	Ec ^b
	(%)	
Producción y Consumo de Cerveza	6	94
Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.	-	100
Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y refrescos.	40	60
Tabacos Labrados.	10	90
Venta de Gasolina.	-	100
Enajenación de Vehículos Nuevos	-	100

^a Entidades Productoras

^b Entidades Consumidoras

La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, donde la paguen, en el mismo año en que se realice dicho pago.

Tratándose de causantes menores de impuesto sobre la renta y de causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, se identificará el origen por entidad

¹⁷⁸El causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente.



federativa de los siguientes impuestos: al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por prestación de servicios personales subordinados que deba retenerse y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa. La asignación se hará conforme a las siguientes reglas:

- I. El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el ejercicio de que se trate y las diferencias de impuestos pagadas durante el mismo período, correspondientes a ejercicios anteriores.
- II. El monto determinado conforme a la fracción anterior será asignado a la entidad federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago.

Se convendrá que para efectos del artículo 7 de la LCF los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones (FGP), que recibirá el Estado a partir de enero de 1980, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda en dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate.

En la clausula novena indica que para los efectos de distribución entre las Entidades Federativas, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFC) se distribuirá de la siguiente manera:

- I. El 50% entre todas las Entidades Federativas por partes iguales.
- II. El otro 50% entre las mismas Entidades, conforme a las siguientes reglas:
 - a. La suma de las erogaciones en cada entidad federativa por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad, obteniéndose así lo



que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitante".

- b. Se dividirá la unidad o número 1 entre la "erogación por habitante" y al resultado se le denomina "factor".
- c. Se determinará un primer por ciento que será el que el "factor" de cada entidad federativa represente en la suma de los "factores" de todas las Entidades.
- d. Adicionalmente se calculará un "segundo por ciento":
 1. El "factor" de cada entidad se multiplicará por la cantidad de sus habitantes.
 2. Se determinará el por ciento que el producto obtenido en cada entidad, conforme al subinciso que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las Entidades federativas.
- e. El promedio aritmético del "primer por ciento" y del "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

La clausula DECIMA PRIMERA. Establece que en el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes o por cientos de participaciones no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

ii. Convenio de Colaboración Administrativa

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), se formaliza en el año de 1990, tras firmar dicho convenio, se establece en sus diferentes anexos, la obligatoriedad de encontrarse coordinado al SNCF para desarrollar funciones de colaboración administrativa. Es decir, que el



CCAMFF es producto del acuerdo entre Gobierno Federal y Estados, para que estos últimos se comprometan a realizar funciones de administración tributaria sobre impuestos federales conocidos como “coordinados” para recibir una participación. Para que alguna Entidad celebre dicho convenio, debe estar adherida al SNCF; sin embargo, dicho convenio no tiene carácter de obligatoriedad a las Entidades que lo celebran.¹⁷⁹ Sin embargo, Campeche firma el CCAMFF el 19 de Octubre de 1983, el cual se fundamenta en la CPEUM en los artículos 25, 26 y 115, fracción X; 31, fracciones II y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6, fracción XII del Reglamento Interior de la SHCP, en relación con los artículos 13,14 y 15 de la LCF; 71 fracciones IX y XV y 73 de la Constitución Política del estado de Campeche; 4, 17 y 20 fracciones III, VII y X de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche y en el decreto No. 148 de 30 de octubre de 1979.

El CCAMFF tiene como objetivo que la Planeación Nacional sea el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes, otorgan al Estado como rector de la vida económica, social, política y cultural del país¹⁸⁰. Teniendo en cuenta que los gobiernos de los Estados y Municipios constituyen las estructuras administrativas más cercanas y operativas para atender y coordinar esfuerzos en su comunidad por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y aspiraciones de los miembros que la forman¹⁸¹.

El CCAMFF se divide en seis secciones, se presentan como:

SECCIÓN I. Disposiciones Generales.

Es objetivo del presente Convenio que las funciones operativas de administración de determinados ingresos federales se asuman por parte de los

¹⁷⁹ Nuño Sepúlveda, José Ángel; *“Guía de Finanzas 1”*, pág. 38

¹⁸⁰ CCAMFF que celebra el Gobierno federal por conducto de la SHCP y el Gobierno del estado de Campeche, Periódico Oficial, 19 de Octubre de 1983, No. 3310, pág.1

¹⁸¹ Ídem., pág. 2



Estados y Municipios, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional del Desarrollo

SECCIÓN II. De la Administración de los Ingresos Federales Coordinados.

La SHCP y el Estado convienen en coordinarse en los siguientes ingresos:

- I. Impuesto al Valor Agregado
- II. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves
- III. Impuesto sobre la Renta
- IV. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal
- V. Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
- VI. Multas impuestas por las autoridades administrativas Federales no fiscales a infractores no domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado

Por “ingresos coordinados” se entenderán todos lo que administre en su operación el Estado, incluyendo sus accesorios en los términos de este Convenio y que se enumeraron anteriormente.

Para la administración de los citados ingresos, la SHCP y el Estado convienen en coordinarse para que este ejerza las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación determinación y cobranza en los términos de la legislación federal.

El Estado, mediante pacto expreso con la SHCP podrá ejercer una o varias facultades que se le confieren por conducto de sus Municipios.

Las funciones de la SHCP que conforme a este Convenio se transfieren al Estado, serán ejercidas por el Gobernador del Estado y por quienes conforme a disposiciones locales o municipales tengan facultades para administrar contribuciones. A falta de las disposiciones a que se refieren, las facultades que en este Convenio se confieren al Estado y a sus Municipios, serán ejercidas por quienes realicen funciones de igual naturaleza en el presente Convenio.



SECCIÓN III. De la planeación y evaluación de la administración.

La SHCP se reserva en forma expresa, las facultades de Planeación, Normatividad y Evaluación con respecto a los ingresos coordinados.

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

SECCIÓN IV. De los gastos de administración y de los incentivos económicos.

Por el ejercicio de las funciones conferidas en este Convenio, la SHCP conviene en seguir pagando al Estado los gastos de administración de los ingresos coordinados, los que se determinaron en su origen con el importe de 4% de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles y de los causantes menores del Impuesto Sobre la Renta, sus recargos y multas a los que se les dio el mismo tratamiento de los impuestos estatales suspendidos en los términos del anexo número uno al CASNCF, vigente. En consecuencia, se incrementó dicho importe al FGP, a través del cual se seguirán pagando, incorporados a éste, al momento de cubrirse las participaciones que en él corresponden al Estado.

El Estado percibirá como incentivos por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio lo siguiente:

- I. 8% de la recaudación de Municipios por multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales.
- II. 35% sobre la recaudación de impuestos coordinados por diversas actividades.
- III. 80% sobre el pago de determinación de impuestos coordinados omitidos y de sus recargos que provengan de actos de visita en el domicilio fiscal realizadas por el Estado.
- IV. 80% de la diferencia entre impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por contribuyentes menores.



- V. 100% de las multas y sanciones administrativas que imponga el Estado a contribuyentes revisados.
- VI. 100% de los gastos de ejecución que el Estado y los Municipios cobren

SECCIÓN V. Del Sistema de compensación de fondos y de la rendición de cuenta comprobada del ingreso coordinado federal.

El Estado se obliga a enterar al Banco de México o a sus corresponsales a mas tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de los fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación.

El Estado rendirá a la SHCP por conducto de la administración fiscal regional respectiva, cuenta diaria y mensual de los ingresos coordinados y observará, en su caso, la normatividad que al efecto expida la SHCP.

Los Municipios deberán rendir al Estado cuenta de lo recaudado en sus circunscripción territorial por las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios, dentro de los 15 días del mes siguiente al que se efectuó la recaudación.

La Federación entregará al Estado a mas tardar el 25 de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones federales que le correspondan en ese mes determinadas en los términos de la LCF y CASNCF.

SECCIÓN VI. De la vigencia y cumplimiento del convenio.

La SHCP podrá tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que conforme a este Convenio ejerza el Estado, cuando éste incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la SHCP.



Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 30 días después a la fecha de su notificación y surtirá efectos un mes después de efectuada la publicación, que también debe ser publicada en el Periódico Oficial del Estado.

La LCF establece en el artículo 1 que la ley tiene por objeto fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; ésta es un instrumento por medio del cual, dos ámbitos de gobierno (Estatal y Municipal) en coordinación con la Federación, ejercen funciones en materia de administración de los ingresos federales, que comprenden el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

Al CCAMFF se le han adicionado acuerdos denominados anexos, que son celebrados con la SHCP. Las materias de estos anexos son:

Anexo 1: Zona Federal Marítimo Terrestre.

Anexo 2: Administración del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Anexo 3: Administración de ingresos por Pequeños Contribuyentes.

Anexo 4: Administración de Riveras.

Anexo 5: Administración de Derechos por Obra Pública.

Anexo 6: Comprobación en materia de Impuesto sustitutivo del crédito al salario (ISCAS) e Impuesto a Bienes Suntuarios.

Anexo 7: Administración de ingresos del Régimen Intermedio y por la ganancia en la enajenación de terrenos y construcciones.

Anexo 8: Fortalecimiento al control aduanero y combate a la economía informal.



Anexo 9: Administración de Derechos de Pesca.

Anexo 10: Condonación de Recargos y Multas.

Anexo 11: Control y Vigilancia de Mercancía Extranjera.

Anexo 12: Verificación de la estancia legal de Cervezas, Tabacos y Bebidas Alcohólicas de Procedencia Extranjera.

Anexo 13: Administración del cobro de Servicios Turísticos.

Anexo 14: Vigilancia y control de mercancía de procedencia extranjera.

Anexo 17: Administración por la Entidad de las cuotas IEPS a las gasolinas y DIESEL

Campeche ha celebrado cinco convenios de colaboración administrativa en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre, Administración de Derechos por Obra Pública, Control y Vigilancia de Mercancía Extranjera, Administración del cobro de Servicios Turísticos, Administración por la Entidad de las cuotas IEPS a las gasolinas y DIESEL.

Anexo 1 firmado por los municipios de Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchakán y Palizada. La SHCP y la Entidad Federativa convienen en coordinarse para que ésta, por conducto del municipio, asuma las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto de:

- I. Derecho por el uso de la zona federal marítimo terrestre para la explotación de salinas, que están obligadas a pagar las personas físicas o morales, titulares de permisos, autorizaciones o concesiones mineras que al amparo de las mismas exploten las sales o subproductos que se obtengan de salinas formadas desaguas provenientes de mares actuales, en forma natural o artificial, cuando



para realizar las actividades en esta materia usen o aprovechen la citada zona federal, en términos del artículo 211-B de la Ley Federal de Derechos.

- II. Derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, que están obligadas a pagar las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, cuando sobre estos conceptos tenga competencia la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en términos de los artículos 232-C y 232-D de la Ley Federal de Derechos.

Anexo 5 La SHCP y la Entidad Federativa convienen en coordinarse para que ésta asuma las funciones operativas de administración en relación con el derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que paguen los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos federales asignados, reasignados o transferidos a la Entidad en los términos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal que corresponda, con excepción de los recursos asociados con el Ramo General 33 del mismo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública.

Anexo 11 La SHCP, el Estado de Campeche y el Municipio del Carmen convienen en coordinarse en relación con la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual el Estado por conducto de ese Municipio colindante con los litorales, por el que se realiza materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten:

1. El Municipio colaborará con la SHCP en la vigilancia y control de la legal estancia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y al efecto ejercerá las siguientes facultades:



- a. Detectar e informar a la Secretaría de acuerdo a la normatividad correspondiente que ésta emita, sobre los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de las mercancías de procedencia extranjera que se presume de ilegal estancia o tenencia en el país.
 - b. Vigilar e informar a la Secretaría sobre los lugares, tales como tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos y semifijos en la vía pública, inclusive tratándose de vehículos, en los cuales sean expedidas mercancías de procedencia extranjera que se presume de ilegal estancia o tenencia en el país.
2. 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 LCF, contenida en el artículo décimo del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales, vigente desde el 1 de enero de 1994; y a partir de 1995, conforme a la fracción I del artículo 2-A de la citada ley.

Anexo 13 La SHCP y el Estado de Campeche conviene en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración que derivan en el cobro de los derechos contenidos en los artículos 195-P y 195-Q de la Ley Federal de Derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo conforme lo establece la Ley Federal de Turismo, así como por la expedición de las constancias de inscripción o de las cédulas turísticas.

En el anexo 17 La SHCP y el Estado de Campeche, sin perjuicio de lo dispuesto en las cláusulas séptima y octava del CCAMFF, convienen en coordinarse, en los términos de lo dispuesto en dicho Convenio y de lo previsto en este Anexo, para que el Estado ejerza las funciones operativas de administración respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo sexto del decreto por el que



se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que entrará en vigor a los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tanto el CASNCF y el CCAMFF son Convenios que se contraponen a lo dispuesto en la CPEUM, esto quiere decir, y en lo cual se ha insistido a lo largo de la exposición de éstos, constituyen actos jurídicos nulos, ya que el Estado sólo puede hacer lo que la ley lo faculta y estos actos se concretan cuando contradicen a lo establecido en la Constitución.

iii. Los Fondos o Participaciones

Actualmente, el sistema de participaciones está integrado mediante dos fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Hasta antes de 1989, existía también el Fondo Financiero Complementario (FFC); se distribuía en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad en el FGP y el gasto corriente en educación primaria y secundaria en función directa también del número de habitantes de cada Entidad Federativa, sin embargo fue abrogado.

Los la base para realizar el cálculo y distribución de dichas Participaciones es la Recaudación Federal Participable (RFP) y sirve también de referencia para el cálculo de tres fondos de aportaciones; es decir es la base con la que se integran los fondos de participaciones.



La RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo¹⁸² y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Sin embargo, no se incluirán en la RFP los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las Entidades en los términos del artículo 3-A de la LCF; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2, fracción II, inciso b) y 2-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las Entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4-A y 4-B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Los fondos mediante los cuales se reparte la RFP son los siguientes:

- Fondo General de Participaciones (FGP).
- Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- Fondo Financiero Complementario (FFC).
- Impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos (ITUV).
- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).
- Extracción de petróleo.
- Comercio exterior.
- Impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS).

¹⁸² Contiene una modificación que se publicó en el DOF 3 de diciembre de 1993, donde establecía la palabra "hidrocarburos". De igual forma, se establece el término "Recaudación Federal Participable" en el DOF 28 de diciembre de 1989.



α. Fondo General de Participaciones

El FGP es de los fondos más importantes con que cuenta el sistema de participaciones ya que el monto que lo conforma se encuentra integrado con el 20 % de la RFP que obtenga la federación.¹⁸³ En 1983 el FGP se integraba con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. Al Fondo General se adicionó el 0.5% por concepto de impuestos y derechos por extracción de petróleo participando las Entidades y Municipios coordinados en materia de derechos, el Fondo Financiero Complementario se constituiría por el 0.5% de los ingresos totales anuales de la Federación por el mismo concepto, más el 3% del Fondo General y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.¹⁸⁴

Está integrado también con un 1% de la RFP en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos¹⁸⁵; se adicionará al FGP. También un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación; se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución.¹⁸⁶

¹⁸³ LCF, artículo 2

¹⁸⁴ DOF, 30 de diciembre de 1983.

¹⁸⁵ Nota: el DOF de 21 de diciembre de 2007 aboga ésta. Sin embargo, para fines del periodo de estudio, se tomará en cuenta hasta 2007, es decir, que el FGP se integrará de ese porcentaje.

¹⁸⁶ Ídem., párrafo 7°



β. Fondo de Fomento Municipal

El FFM aparece en la modificación de la LCF de 1981, pero publicada en el DOF 30 de diciembre de 1980; establecía que el 90% de la participación se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al FFC.

El FFM estará constituido por el 1% de la RFP, integrado de la siguiente forma: El 16.8%¹⁸⁷ se destinará a formar un FFM. El 83.2%¹⁸⁸ incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de Derechos¹⁸⁹. El DOF con fecha de 30 de diciembre de 1983, establece por primera vez los porcentajes para dicho fondo.

χ. Fondo Financiero Complementario

En principio, el FFC consistía en el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos; sin embargo, el 30 de diciembre de 1980 el porcentaje se modifica para quedar en 0.50%. El fondo se mantiene así hasta que desaparece cuya publicación aparece en la modificación de la LCF de DOF 28 de diciembre de 1989. Al año siguiente, los recursos que integraban este fondo, pasan a formar parte del FGP.

δ. Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículo

La integración del ITUV quedaba establecida de forma precisa en el artículo 2 de la LCF, penúltimo párrafo, donde se establece que las Entidades que estén adheridas al SNCF y que hubieran celebrado con la Federación convenios de

¹⁸⁷ El DOF de 15 de diciembre de 1995 reforma, un 30% que inicialmente establecía.

¹⁸⁸ El mismo DOF (15/12/95) establece este porcentaje, sin embargo, antes de la modificación consistía en 70%.

¹⁸⁹ LCF, artículo 2-A, fracción 3°



colaboración administrativa en materia del impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva.¹⁹⁰

Sin embargo, lo anterior quedó abrogado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2007; se estableció la modificación en el párrafo 2 de la fracción I, artículo segundo de las disposiciones transitorias de la LCF, indica:

“La reforma a los artículos 2, cuarto párrafo, 6 tercer párrafo, y 15, tercer párrafo; la adición del artículo 10-E, y la derogación del artículo 2, noveno párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que respecta al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, entrarán en vigor el 1o. de enero de 2012.

Las entidades en las que, de conformidad con el artículo cuarto de este Decreto, se suspenda el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, no estarán sujetas a lo dispuesto por el artículo 2o., noveno párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin perjuicio de lo anterior deberán cumplir con sus obligaciones en materia de registro estatal de vehículos en términos del artículo 16-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 y demás disposiciones aplicables.”

ε. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

Ya que los gobiernos Estatales y Municipales en coordinación con la Federación, realizan funciones en materia de administración de los ingresos federales mediante la celebración del CCAMFF y una vez adicionado sus

¹⁹⁰ Cabe mencionar que en el DOF de 21 de diciembre de 2007, desaparece la participación de este impuesto, es decir, queda abrogada.



anexos, la Administración del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) queda establecida de igual forma en la LCF.

Se establece en su artículo 2, párrafo último para quedar como sigue: “Asimismo, la citadas Entidades adheridas SNCF podrán celebrar con la Federación CCA en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determina la legislatura respectiva.”

φ. Extracción de Petróleo

El Derecho adicional sobre la Extracción de Petróleo queda reglamentada en la LCF en el artículo 2-A, fracción II donde indica que 3.17% del Derecho Adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el Derecho Extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la Frontera o Litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de del mismo, informará mensualmente a la SHCP los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.¹⁹¹

En el DOF de 21 diciembre de 2007, se crea también, el artículo 4-B de la misma LCF, en él se establece un “Fondo de Extracción de Hidrocarburos”, el cual se conformará con el 0.6% del importe que se obtenga por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, el cual debe ser pagado por PEMEX Exploración y Producción, de acuerdo a lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

¹⁹¹Este párrafo se crea el 13 de diciembre de 1993



γ. Comercio Exterior

Una vez celebrado el CCAMFF, se precisa en su anexo 11 la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, el cual se encarga de la vigilancia y control de mercancías de procedencia extranjera y se otorga al Municipio, la facultad de detectar e informar sobre la normatividad de los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de las mercancías extranjeras y queda fundamentada en el artículo 2-A de la LCF. Indica que en la proporción del 0.136% de la RFP, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporte, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenios con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecte mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

η. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

El 15 de diciembre de 1995 fue publicada en el DOF la adición del artículo 3-A de la LCF donde se establece que las Entidades Federativas adheridas al SNCF, participarán en la recaudación que se obtenga del IEPS, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan:

- I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes¹⁹², alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas¹⁹³ y bebidas alcohólicas
- II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

¹⁹²El DOF 31 de diciembre de 1999 abroga esta "con una graduación alcohólica de hasta seis grados G.L."

¹⁹³El mismo DOF (31/12/1999) agrega esta parte.



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

PARTE **III.**

EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES



CAPÍTULO 1. LEGISLACION FEDERAL

Es menester establecer la forma de este sistema (SNCF), señalando primero el marco normativo que regula la distribución de potestades tributarias en los tres órdenes de gobierno.

Como se ha visto, las Convenciones Nacionales han contribuido a formar el marco normativo en la CPEUM del actual sistema fiscal, determinando así la forma o las potestades entre los distintos órdenes de gobierno.

a. CPEUM

La administración pública tiene que erogar gastos inevitablemente, con la finalidad de prestar servicios públicos y si bien es cierto, la autorización de dichos gastos se encuentra contenida en el presupuesto de egresos de la Federación que expide la Cámara de Diputados y cuyo sustento jurídico se encuentra en el artículo 74, fracción IV de nuestra CPUEM el cual indica que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos”.

Por otro lado, para hacer frente a los gastos que son decretados, es conveniente tener recursos para sufragarlos; su obtención, se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, y que el encargado de hacerlo es el Ejecutivo por medio de la Ley de Ingresos de la Federación iniciada ante la



Cámara de Diputados y que se expide de forma anual por el Congreso de la Unión.

El presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos deberían funcionar de forma complementaria; teniendo esta última su fundamento constitucional en el artículo 73, fracción VII de la CPEUM. Establece que el Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto

La anterior facultad, se complementa con lo establecido en el artículo 31 fracción IV:

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 proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Asimismo, una vez establecida la obligación tributaria, se hace necesario fijar la distribución Constitucional de la potestad tributaria. Primero, la concurrencia tributaria se establece en el artículo 73, fracción VII de la CPEUM, y 124 de la misma:

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

De esta forma, lo que pretende el primero, es establecer la forma en que el Congreso puede imponer contribuciones, pero no se trata de crear gravámenes nuevos que excedan en su rendimiento de los límites del presupuesto, sino un proceso de obtención de ingresos para los erarios locales, evitando que se incurra en doble tributación.

Es decir que mientras uno (73, fracción VII) establece las contribuciones que impondrá el Congreso, el otro (124) establece la esfera de competencia entre la



Federación y los Estados para establecer que las mismas contribuciones no recaigan en doble o triple tributación.

Cabe mencionar en esta parte, que existe un defecto en la redacción del precepto Constitucional; por un lado en la fracción IV del art. 74, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del presupuesto anual de egresos (gastos); por otro lado, la fracción VII del art. 75 de la misma CPEUM otorga la facultad del Congreso-las dos Cámaras-, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, es decir, fija los ingresos.

“Para salvar la antinomia, la fracción IV del art. 74 debe entenderse en el sentido de que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo *primero que el Senado* las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél. De este modo la referida fracción es congruente con el inciso *h)* del art. 72¹⁹⁴, que obliga a conocer primero a la Cámara de Diputados de la iniciativa de la Ley de Ingresos.”¹⁹⁵

Una vez aclarado lo anterior, toca establecer lo contenido en el artículo 73 fracción X de la CPEUM. Otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar:

“...en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.”

El principio constitucional indica que las facultades de la Federación y los Estados, para establecer impuestos, es de carácter concurrente, con la excepción que la Constitución ha establecido. La CPEUM determina los impuestos que corresponde establecer a la Federación:

¹⁹⁴Donde establece que “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

¹⁹⁵Tena Ramírez, Felipe; op cit., pág. 300



- Expresamente, enumerando los impuestos respectivos contenidos en el Artículo 73, fracción XXIX.
- Concediendo facultad para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, ya que ésta es sólo por la función legislativa, contenida en el Artículo 73 fracción X.
- La Federación no puede facultar a los Estados para establecimiento de impuestos en materia que la propia constitución ha reservado para la misma Federación.¹⁹⁶

La Federación puede establecer gravámenes de forma exclusiva a las fuentes que se señalan en el artículo 73, fracción XXIX, con la finalidad de resolver el problema de la concurrencia tributaria

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior;*
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5º. 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; y*
 - f) Explotación forestal.*
 - g) Producción y consumo de cerveza.*

“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 del impuesto sobre energía eléctrica”

¹⁹⁶Flores Zavala, Ernesto; op. cit., pág. 416



Por otra parte, en el artículo 131 de la misma CPEUM, se expresa que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

En principio, la facultad impositiva de la federación no excluye a la de los Estados para fijar y cobrar impuestos. Es aquí donde surge el problema de la duplicidad y pluralidad de impuestos de una misma fuente impositiva. Dicha duplicidad se presenta en la concurrencia de la Federación y los Estados ya que estos dos órdenes de gobierno son los que pueden establecer tributos. Por otro lado, el otro orden de gobierno, el Municipio, no puede concurrir por su cuenta por que los impuestos le son establecidos por la legislatura.

En el caso de los Estados, ellos tienen la facultad de establecer y cobrar impuestos ya que de otro modo los gastos que causan sus administraciones tendrían que ser cubiertos con cargo al “tesoro federal” y esto traería como consecuencia la desaparición de la autonomía de los Estados, y que la federación debe tener igual facultad, es incuestionable, por la necesidad de sufragar sus gastos y para que cuando lo haga, no recurra a los Estados y no tenga que subordinarlos. La facultad de la Federación para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, están contenidas en el artículo 74, fracción VII; sin embargo, el principio que fija el artículo 124, esa facultad federal no exceptúa a la facultad de los Estados para imponer contribuciones ya que si así sucediera, todo el sistema federal se derrumbaría al sujetar las cuestiones económicas de los Estados a los Poderes de la Unión.

Las anteriores, en realidad son facultades distintas en materia impositiva ya que la Federación y los Estados, solo pueden establecer contribuciones para cubrir sus respectivos presupuestos. Por ello, la fracción VII del artículo 73 debe



entenderse de tal forma, que se autoriza al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación. Lo cual debe tener justificación en las facultades implícitas ya que si la Constitución establece al Congreso la facultad de legislar sobre alguna materia, el Congreso debe de tener una facultad implícita de gravar dicha materia excluyendo a los Estados, ya que ellos podrían hacer engañosa dicha facultad, gravando de forma excesiva bienes por los cuales se ejerce. Pero el presupuesto de Egresos habrá de regir durante la clave del problema de la doble tributación, la cual constituye un problema de naturaleza técnica y administrativa; por lo cual la SHCP ha convocado a las Convenciones, las cuales se encaminan a resolver este problema de la doble tributación.

En el caso de los Estados la delimitación de su competencia, no así su regulación y todo lo concerniente a su régimen interior, también se observa en la misma CPEUM, pues ello se establece en sus propias Constituciones particulares.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Respecto a las limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, además de los señalados en el Artículo 73 Constitucional, en el artículo 117 de la misma, se establecen restricciones en materia fiscal dictando que los Estados no pueden, en ningún caso:

- 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 impuestos o requisitos por razón de la*



procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

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.

Por otro lado, se hace también necesario en este apartado, introducir algunas otras facultades de los Estados, así como prohibiciones; ya que es la importancia que ellas contienen explica algunas cuestiones de este trabajo.

Las obligaciones positivas de los Estados se refieren a aquellas que la CPEUM indica deben ser incorporadas a las Constituciones locales, que principalmente se encuentran contenidas en el artículo 115, pero además, aquellas que deben acatar los Estados sin que en su legislación constitucional u ordinaria se encuentren expresas.

Una de las más importantes se encuentra contenida en el artículo 120 de la CPEUM, la cual indica:

“Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.”

El antecedente de lo anterior se encuentra en la Constitución de 1857 donde se encomendaba a los gobernadores la publicación de las leyes federales, los cuales y como en la actualidad, las publicaban, las obedecían, las aplicaban o dejaban de hacerlo, según lo creían conveniente¹⁹⁷. De esta forma, se contemplaba en el proyecto de la Constitución de 57, el artículo 114 que indicaba: “Los agentes de la Federación, para cumplir y hacer cumplir las leyes federales, son los tribunales de circuito y de distrito.” Aun que no fue aprobado dicho artículo, el diputado Marcelino Castañeda propuso que los gobernadores fueran los agentes de la Federación para publicar y hacer cumplir las leyes federales. Comenzó a darse una discusión por el mismo y mientras algunos consideraban

¹⁹⁷Tena Ramírez, Felipe; op. cit., pág. 149



que con esto los gobernadores se constituían como agentes “subalternos” de la federación y esto traía como consecuencia que se menguara la soberanía de los Estados; mientras, algunos otros afirmaban que la vigencia de las leyes federales quedaba a merced de los gobernadores. La discusión terminó cuando se reprobó los dos proyectos y se propuso que se impusiera a los gobernadores, la obligación, de promulgar las leyes federales y lo cual evitaba que los mismos se negaran a hacerlo. De esta forma se aprobó el artículo 114 de la Constitución de 1857 y que además se conserva en nuestra Constitución, en el artículo 120.

El artículo 120 de nuestra CPEUM conduce a distinguir dos obligaciones por parte de los gobernadores: publicar las leyes federales y hacerlas cumplir.

Cuando el mismo artículo 120 indica que es obligación de publicar las leyes, la interpretación jurídica aparece contenida en el Constituyente de 1856:

“la obligación de ‘publicar’ las leyes federales no es la de ‘promulgarlas’, es decir, sancionarlas o darles el pase, ya que éste sólo es propio de los Estados de una confederación, sino que tal obligación se reduce a hacer saber a los habitantes del Estado, la existencia y el contenido de la ley federal”¹⁹⁸.

La jurisprudencia de la SCJN se enfrenta con dos problemas en cuanto al artículo 120; plantea por un lado, la no aplicabilidad de una ley federal en el Estado donde no ha sido publicada por el gobernador, la jurisprudencia que prevalece es que “si el artículo 120 Constitucional impone a los gobernadores de los Estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que dejen de regir por su no publicación en alguna entidad federativa, supuesto que no hay sanción Constitucional, y que sería facultativo para aquellos mandatarios el cumplimiento del pacto federativo”¹⁹⁹

El otro problema en relación al mismo artículo 120, consiste en el periodo que transcurre desde la publicación de esta hasta que ésta entra en vigor, es decir, el *vocatio*

¹⁹⁸ *Ibid.*, pág. 155

¹⁹⁹ Terán, Arturo; 27 de marzo de 1925, T. XVI, pág. 706



legis. La publicación de las leyes federales por parte de los gobernadores de los Estados, tiene por objeto, el cubrir este periodo. Ocorre que si sólo conocen los habitantes de un Estado las leyes que publica el gobernador del mismo, traería como consecuencia que fuera inconstitucional los mandatos de la Constitución federal, teniendo efecto en la publicación en el DOF. Sin embargo, esto es inconcebible, ya que la *vocatio legis* esta prevista en la misma CPEUM y además, es la forma más rápida de difusión en comparación de las gacetas Estatales. Sobre todo, y esto de acuerdo con la índole del sistema, nunca podrá sostenerse que la vigencia de la legislación federal quede supeditada a la voluntad, negligente y caprichosa, de las autoridades locales.²⁰⁰

“Así, pues hemos de admitir en lo relativo a la publicación de las leyes federales el artículo 120 ha sido hasta ahora, y tendrá que seguir siéndolo, un precepto mal avenido de la doctrina, ignorado por el legislador e inutilizado por la jurisprudencia; solamente la mala fe de algunos litigantes lo exhuma de vez en cuando para excusarse, aunque sin resultado, de la obediencia a las leyes federales no publicadas por los gobernadores de los Estados”.²⁰¹

Por otra parte, con respecto a la segunda parte contenida en el mismo artículo 120 de la CPEUM, que indica que son los gobernadores quienes deben de hacer cumplir las leyes federales, se establece que son ellos los titulares de la ejecución federal dentro de los Estados que gobiernan. Sin embargo, la aplicación de esta parte de la ley federal, es violada y más adelante se demostrará en cuanto a las participaciones federales.

En cuanto a las prohibiciones, éstas se encuentran contenidas en el artículo 117 de la CPEUM. Entre ellas, la fracción III establece: “Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado”, forma de recaudar impuestos que lo prohíbe dicha fracción, ya que los Estados cuentan con facultades impositivas en general- la Federación y los Estados pueden cobrar contribuciones, pero la forma

²⁰⁰Tena Ramírez, Felipe; op. cit., pág. 155

²⁰¹Ibíd., pág. 156



especial de recaudarlas, consistente en el timbre y el papel sellado, está prohibida a los Estados, no a la Federación y es la única que está facultada para ello.

Existen también prohibiciones no absolutas y se encuentran contenidas en el artículo 118 de la CPEUM, esta disposición rompe por completo con el régimen federalista. Las fracciones I y II, de dicho artículo indican que los Estados no pueden “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones” y “Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra”, respectivamente; dichas facultades están enumeradas en los artículos 73 fracción IX y 89 fracción VI y pertenecen exclusivamente a la Federación. Las aduanas y el ejército se encuentran, en todo régimen federal, bajo el dominio directo de la Federación, ya que si algo es materia estrictamente federal, sin la cual no existiría el sistema, es lo relativo a las relaciones internacionales (diplomáticas y financieras) y fuerza militar²⁰². Este tipo de facultades destruyen el sistema federal. El mismo artículo señala también en su fracción III, que los Estados no pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República; esto implica que cualquier Estado que obtuviera el permiso del Congreso, podría hacer la guerra a cualquier país, sin embargo, tendrán que informar al presidente de la República. Lo anterior hace de nuestro sistema federal algo inadmisibles, ya que el federalismo existe a base de la unión de Estados, pero es ésta unión la que se hace representar a nivel internacional, es decir, que los Estados que integran al Estado federal, no tienen existencia, sino todo y exclusivamente el mismo Estado Federal.

Una vez establecidas las competencias del Gobierno Federal y Estatal se hace preciso definir de forma particular la competencia, organización y funciones del Municipio, contenidas en el artículo 115.

²⁰² *Ibid.*, pág. 158



En primera instancia los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.²⁰³

Este precepto constitucional otorga vida jurídica al Municipio, dando las bases de su organización y funcionamiento, pues lo enviste de personalidad jurídica propia, le precisa competencia administrativa (servicios públicos a su cargo), le faculta para expedir reglamentos y disposiciones normativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, le faculta para administrar libremente su hacienda, le precisa cómo se conforma esta última, al mismo tiempo que le asigna fuentes específicas de ingresos (competencia tributaria).

El mismo artículo 115, fracción IV establece que la hacienda de los Municipios podrá ser administrada libremente por ellos, y 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.

²⁰³CPEUM, artículo 115, párrafo 1



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.

Se establecen además, las contribuciones y otros rendimientos de la hacienda Municipal y que determinan de forma precisa a las participaciones federales contenidas en el apartado b) y se establece que serán cubiertas por la Federación. Las mismas participaciones ya fueron definidas en capítulos anteriores, es por ello que este parte de las facultades impositivas de la Federación, Estados y Municipios. Toca el turno de establecer la distribución de las mismas participaciones de acuerdo con la LCF.

En cuanto al texto Constitucional y la LCF de 1978, que entró en vigor integralmente hasta 1980, comenzó a funcionar sin fundamento Constitucional, o sea que su sustento no se dio sino hasta el 3 de febrero de 1983, cuando fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la modificación al Artículo 115 en su fracción IV, que establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, entre los cuales se encuentran las Participaciones Municipales en Ingresos Federales, en el inciso b) establece que las Participaciones Municipales en ingresos Federales serán cubiertas a los Municipios por la Federación, con arreglo a las bases, montos y plazos, que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados.

Las Participaciones Municipales en Ingresos Federales fueron entregadas sin respaldo de la Constitución en el periodo de 1980-1983, al menos hasta febrero de 1983, que se modifica el 115 constitucional. Dichas participaciones, aunque



obligatorias conforme a la CPEUM, su porcentaje se fija por el órgano Legislativo Federal, lo que perjudica la autonomía fiscal de los Estados.

De esta forma, comienzan las dificultades del renovado SNCF, porque antes de entrar en la problemática de la representación de los mecanismos de repartición de las Participaciones en ingresos Federales a los Municipios, existe una falta de coherencia de la LCF con respecto al texto Constitucional.

Es evidente la contradicción que se presenta entre la Ley de Coordinación Fiscal, una ley suplementaria y el texto del 115 Constitucional que tiene el carácter de ley suprema, quién debe de entregar las Participaciones Municipales, la Federación de acuerdo con las bases, montos y plazos que establezcan las Legislaturas Locales o los Gobiernos Estatales.

El artículo 133 dice lo siguiente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Es decir, que la Constitución está por encima de cualquier otra ley y ni las reglamentarias pueden contradecir el texto de la misma, ésta además establece las bases para establecer de forma clara la rendición de cuentas.

La reglamentación de las participaciones involucra no sólo la forma en que serán administrados, sino cómo es de transparente esa administración y por ello surgen leyes reglamentarias que facultan a un órgano de fiscalización para la correcta administración de los recursos que obtiene la Federación, pero además, la facultad de los ciudadanos de conocer es información. La primera establecida en el artículo 74 y 79; y la otra, en el 8 de la CPEUM.

La ley no está a la interpretación que cada quien haga de ella, sino que la SCJN es quien en última instancia decide como debe de entenderse el texto.



"la supremacía²⁰⁴ se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución, así lo ha resuelto la Suprema Corte en la ejecutoria Vera José Antonio, en el Semanario Judicial de la Federación".²⁰⁵

De esta manera, podemos decir que el Gobierno Federal, por medio de la SHCP, viola el texto constitucional al entregar las Participaciones a los Gobiernos Estatales, y los Gobiernos Estatales las reciben sin facultades para hacerlo, repartiéndolas del mismo modo, pero con un agravante más: Las Legislaturas Locales no publican anualmente las bases, montos y plazos que ordena la Constitución, y ni siquiera la Auditoría Superior de la Federación que es la encargada de la fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, pero sobre todo y principalmente realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley, es capaz de clarificar el destino de estos recursos que si bien, constituyen recursos federales y que la misma ASF excluye de auditar.

b. Leyes reglamentarias

i. Ley de Coordinación Fiscal

La LCF del año de 1978 y que entra en vigor en el año de 1980, marca la pauta de centralización del sistema fiscal en México.

Las Participaciones Municipales en ingresos Federales derivan de la RFP, y se reparte mediante fondos ya definidos en la parte 2 de esta tesis.

El periodo de estudio de la misma abarca hasta el año 2007 y por ello se utilizará la LCF del año 2007, es decir, que se considera la ultima modificación de

²⁰⁴ La supremacía se definió en la parte 2, capítulo 2; donde se dieron los aspectos generales del federalismo.

²⁰⁵ Burgoa, Ignacio; *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Edit. Porrúa, México, 2000, pág. 363.



la misma ley que apareció publicada en el DOF el 10 de febrero de 2005. Al final de la tesis se incluye una modificación de la misma ley hasta 2009.

La RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo²⁰⁶ y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Sin embargo, no se incluirán en la RFP los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de la LCF; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2, fracción II, inciso b) y 2-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4-A y 4-B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Fondo General de Participaciones. La LCF cuya modificación apareció en el DOF de 21 de diciembre de 2007, establece la forma en que se distribuirá el FGP entre las Entidades Federativas, mediante la siguiente fórmula:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6 C1_{i,t} + 0.3 C2_{i,t} + 0.1 C3_{i,t})$$

Cuando:

$$C1_{i,t} = \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i / \sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i$$

²⁰⁶ Contiene una modificación que se publicó en el DOF 3 de diciembre de 1993, donde establecía la palabra “hidrocarburos”. De igual forma, se establece el término “Recaudación Federal Participable” en el DOF 28 de diciembre de 1989.



$$C2_{i,t} = \Delta IE_{i,t} n_i / \sum_i \Delta IE_{i,t} n_i$$

$$\text{Donde } \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = IE_{i,t-1} n_i / \sum_i IE_{i,t-1} n_i$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ = coeficientes de distribución FGP de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ = la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ = participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ = es el crecimiento en el FGP entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ = es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ = es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$IE_{i,t}$ = es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua.

$\Delta IE_{i,t}$ = es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.



n_i = es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

\sum_i = Suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

“Las entidades deberán rendir cuenta comprobada de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. La SHCP podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades”.

No obstante, hasta antes de 2008, la forma de distribución de dicho Fondo se establecía de la siguiente manera:

- I. El 45. 17%²⁰⁷, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate.
- II. El 45. 17%⁴, mediante un cociente, dividiendo el monto al que asciende la participación de una Entidad proveniente del FGP en el año anterior, entre el monto de la recaudación obtenida por la Entidad en el mismo año.
- III. El 9. 66% restante²⁰⁸, por medio de un coeficiente redistributivo, el cual se reparte en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada Entidad. De acuerdo con el artículo 3 se establece mediante el siguiente coeficiente:

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

²⁰⁷El DOF del 28 de diciembre de 1989 establecía el 50 % y la modificación actual aparece en el DOF de 26 de diciembre de 1990.

²⁰⁸Este párrafo aparece en el DOF de 26 de diciembre de 1990.



Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año del cálculo.

TB = Suma de B^i .

$$B^i = (CP)_{t-1}^i (IA)_{t-1}^i / IA_{t-2}^i$$

Donde:

$(CP)_{t-1}^i$ = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior del cálculo.

$(IA)_{t-1}^i$ = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior del cálculo.

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior del cálculo.

Además de estos porcentajes, se adicionará al FGP el 1% de la RFP, cuando la Entidad se coordine en derechos.

En el año de 1980, la cantidad que a cada entidad corresponda en el FGP se establecía: primero, el monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del FGP en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior. Segunda, el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año. Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos; y se sumarán los resultados que se obtengan para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Se le asignaba el nombre de “recaudación federal” a la recaudación que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable.

La forma de distribución de dicho fondo, cambia en el año de 1982 y se establece de la siguiente forma:



- I. La entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma que le hubiere correspondido en el Fondo en el año inmediato anterior.
- II. Adicionalmente percibirá la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine conforme a los incisos siguientes, al monto del incremento que tenga el FGP en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente:
 - a. La suma de las participaciones que correspondan a la entidad, provenientes del Fondo General de Participaciones, en el último año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el antepenúltimo año anterior.
 - b. El monto de la recaudación federal obtenido en la entidad en el penúltimo año anterior a aquél para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en dicho penúltimo año.
 - c. Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos a) y b).
 - d. Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c) calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el incremento del FGP en el año para el que se efectúe el cálculo.

Para el año de 1988, la forma de distribución del FGP cambio ya que la forma en la que se constituía ya no era el 13% de los ingresos totales anuales lo que constituía dicho Fondo, paso a ser la suma del 30% del IVA que recauden las Entidades Federativas, más el Fondo Ajustado²⁰⁹, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuibles a dichas Entidades²¹⁰; al resultado se

²⁰⁹Se determinará aplicando el factor de distribución al monto que resulte de restar de la RFP de cada año, el 30% del impuesto al valor agregado que recauden las entidades federativas en el mismo periodo.

²¹⁰Será la cantidad que resulte de aplicar al total de las devoluciones atribuibles a la Entidad, el cociente que se obtenga de dividir las cantidades que correspondan a la Entidad dentro del Fondo ajustado, más el 30% del IVA recaudado en la misma, entre la suma total del Fondo Ajustado más el 30% del IVA recaudado por las Entidades.



le deducirá el 3% para ser adicionado al FFC en cada ejercicio fiscal de la Federación.²¹¹

El Fondo Ajustado para cada Entidad se calculará:

- I. A cada entidad le corresponderá una cantidad hasta igual a la que recibió el año anterior.
- II. Adicionalmente le corresponderá la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine conforme a los incisos siguientes, al monto del incremento que tenga el Fondo Ajustado en el año con relación al Fondo Ajustado del año anterior.
 - a. La suma de las cantidades que corresponda a la Entidad, provenientes del Fondo Ajustado, en el segundo año anterior a aquél para el que se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal asignable a la Entidad en el cuarto año anterior, respecto del cual se efectúa.
 - b. El monto de la recaudación asignable a la Entidad en el tercer año anterior a aquél para el que se haga el cálculo, se dividirá entre, la recaudación asignable en todo el país en dicho tercer año.
 - c. Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos a) y b).
 - d. Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c), calculados para todas las Entidades y se determinará el coeficiente que corresponda a cada Entidad en el incremento del Fondo Ajustado. Este coeficiente será la proporción en que cada Entidad participará en el incremento del Fondo Ajustado en el año para el que se efectúe el cálculo.

²¹¹DOF de 31 de diciembre de 1987.



EL FGP no será inferior al resultado de aplicar 17.351061% de los ingresos totales anuales, si el resultado fuera inferior al de esta cantidad, la Federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado.

Las modificaciones que se efectuaron a la LCF de 1989, establecen para el próximo año, primero, que el FGP se constituirá con el 18.1% de la RFP²¹² que obtenga la Federación en un ejercicio. La distribución del Fondo se efectuará con respecto a lo establecido en el artículo 2, para quedar como sigue:

- I. El 50% 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, al iniciarse cada ejercicio.
- II. El 50% restante, en los términos del artículo 3o. de esta ley.²¹³

Las cantidades que correspondan a cada Entidad por concepto del FGP, quedaron igualmente modificadas por la modificación del artículo 3 que las contenía. Determina que la cantidad que a cada Entidad corresponda del 50% del FGP, se calculará de la siguiente manera:

- I. Las participaciones en el 50% del fondo que correspondieron a la entidad en el año anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad²¹⁴ en el mismo año y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.
- II. Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo a la fracción anterior, calculados para todas las entidades, y se determinará el por ciento, que el resultado que corresponda a cada una de ellas,

²¹²El DOF de 28 de diciembre de 1989, define a ésta como “la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.”

“No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre los hidrocarburos.”

²¹³DOF de 28 de diciembre de 1989.

²¹⁴Son los impuestos federales de automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados. Asimismo, se consideran contribuciones asignables el predial y los derechos de agua.



represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.²¹⁵

Para el año de 1990 el FGP se constituye con el 18.51% de la RFP y se distribuirá:

- 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, al iniciarse cada ejercicio.
- II. El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas 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.²¹⁶

Además se establece que dicho Fondo se adicionará con un 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Del 0.5% participarán las Entidades Federativas y los Municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos, distribuyéndose entre dichas entidades conforme al coeficiente efectivo del FGP que le corresponda para el ejercicio en que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en Derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que represente, en la RFP, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la SHCP, en derogar o dejar en suspenso. También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado por las Entidades, por concepto de las bases especiales de tributación, dicho monto se actualizará en los términos del Artículo 17 a del Código Fiscal de la Federación. También participarán del 100% por concepto del ITUV y de éste corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios.

²¹⁵Ídem.

²¹⁶DOF de 26 de diciembre de 1990



Las modificaciones realizadas en el año 1993, establecen que el FGP se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos, que será distribuido conforme al coeficiente efectivo del Fondo General que les corresponda para el ejercicio en que se calcula. La LCF se modifica 2 veces, una aparece publicada en el DOF de 03 de diciembre y la otra en el DOF de 29 de diciembre, ambas de 1993.

Una de las modificaciones más importantes de este año es concerniente a la conformación de la RFP, la cual se establece en el artículo 2-A, fracción I.

- I. En la proporción de la RFP que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:
El 0.136% de la recaudación Federal participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo.²¹⁷

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CC_{i_{T-1}} = B_i / TB$$

Donde:

$CC_{i_{T-1}}$ = es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año del cálculo.

TB = es la suma de B_i

i = es cada entidad.

$$B_i = (CC_{i_{T-1}})(IPDA_{i_{T-1}}) / IPDA_{T-2}$$

Donde:

²¹⁷DOF 29 de diciembre de 1993



$CC_{i_{T-1}}$ = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior del cálculo.

$IPDA_{i_{T-1}}$ = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior del cálculo.

$IPDA_{T-2}$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior del cálculo.

Las modificaciones que se establecieron en 1996, publicadas en el DOF de 15 de diciembre de 1995 indican nuevamente que el FGP se constituirá con el 20% de RFP que obtenga la Federación en un ejercicio.

Fondo Financiero Complementario. Como ya se mencionó, la desaparición del Fondo fue publicada en el DOF 28 de diciembre de 1989; los recursos que lo integraban pasan a formar parte del FGP.

La LCF de 1978, establecía en el artículo 4 que el FFC se distribuirá de modo que se favorezca a las Entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la SHCP.

En un inicio se constituía con el 0.37% de los ingresos totales anuales, para quedar en el año de 1981 con el 0.50%. A partir de 1990 la reserva de contingencia se integrará al FFC.²¹⁸

En el año de 1980 se hace una modificación al artículo 2, fracción II; el cual refiere a que el FFC representaría el 0.50% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Además no se incluiría entre los ingresos

²¹⁸DOF de 31 de diciembre de 1987



totales de la Federación, los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones, 1% de exportaciones de petróleo y el 2% de las demás exportaciones.

Para 1982 el FFC a que se refiere la fracción II del Artículo 2, se distribuirá en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad, en el Fondo General, en el ejercicio de que se trate, el dato de la población se tomará de la última cifra publicada por CONAPO.

No hubo modificaciones sustanciales dentro de este Fondo hasta que desaparece.

Fondo de Fomento Municipal. El FFM se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE_t^i = A^i / TA$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el FFM de la Entidad i en el año del cálculo.

TA = Suma de A^i .

$$A^i = (CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i) / IPDA_{t-2}$$

(CE_{t-1}^i) = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior al cálculo.

$(IPDA_{t-1}^i)$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año del cálculo.

$IPDA_{t-2}$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior al cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos. Lo



anterior, como ya se explico en líneas atrás constituye un **acto jurídico nulo ya que el Estado sólo puede actuar conforme a Derecho, éste sólo puede hacer aquello para lo que está facultado por la ley, si actúa en contra de ésta, el acto es jurídicamente inexistente, y por lo tanto, esta enmienda se contrapone al texto de la CPEUM en el artículo 115, fracción IV, apartado b), donde establece que las participaciones serán cubiertas por las Federación a los Municipios, nunca indica que serán los Estados ni mucho menos la SHCP, ya que la misma Secretaría no es la Federación.**

Nuevamente, la LCF establece que los Municipios obtendrán como mínimo 20% de las participaciones que reciban las Entidades en los siguientes:

- Recaudación que se obtenga por concepto de IEPS (artículo 3-A) y se establece de la siguiente forma:
 - I. Los 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
 - II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.²¹⁹

También se establece que podrán percibir a las Entidades que estén adheridas al SNCF y que hubieran celebrado²²⁰ con la Federación²²¹ convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto²²² del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva.

²¹⁹ Este párrafo fue creado en 1996, aparece en el DOF 15 de diciembre de 1995.

²²⁰ EL DOF de 26 diciembre de 1990 establecía “se encuentren coordinadas”, y la frase actual apareció en el DOF de 15 de diciembre de 1995.

²²¹ En el DOF 15 de diciembre de 1995 aparece sólo la federación, pero quedó abrogado el texto “en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado con la misma”.

²²² En el DOF 26 de diciembre de 1990 se establece el texto como lo refiere actualmente, sin embargo, el DOF de 31 de diciembre de 1982 establecía “participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto”.



Asimismo, la citadas entidades adheridas SNCF podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determina la legislatura respectiva.

Este Fondo surge en el año de 1981. Se agrega un nuevo Artículo a la LCF, el 2-A que determina el monto de la participación en los impuestos adicionales del 3% sobre importación y del 2% sobre exportaciones, del cual participarían con el 95%, los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas marítimas o fronterizas por donde se realice la importación o exportación. Del impuesto adicional del 1% sobre exportación de petróleo se participará con el 95% a los Municipios conforme a lo siguiente:

- I. El 10% de la participación a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.
- II. El 90% de la participación se destinará a formar un FFM que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al FFC de Participaciones.²²³

En el año de 1982 se amplía la vigencia del Artículo 5 transitorio y las Participaciones en dicho año se liquidarán en la misma forma que en los años de 1980 y 1981, desacuerdo con los que establece Artículo Decimoquinto transitorio de la ley de 1982. Se agrega a la ley que los Estados adheridos al SNCF y coordinados en materia de impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación del ITUV, en la parte que participen de la recaudación de éste, por lo menos el 20% corresponderá a los Municipios.

El Artículo Décimo transitorio de esta ley determina que la proporción de la participación del impuesto adicional sobre exportación de petróleo se sustituye entre el año 1981 y 1982; en 1981 el porcentaje al que se refiere la participación a

²²³DOF de 30 de diciembre de 1980



los Municipios donde se encuentren las aduanas será del 50% y la parte destinada a conformar el FFM será de 50%; en 1982 30% y 70%, respectivamente.

Para el año de 1983 se modifica el artículo 2-A, fracción II y Con respecto al impuesto adicional sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, establece que se participará con el 95% a todos los Municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos, y en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados, de la siguiente manera:

- a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:
 1. El 10% a los Municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.
 2. El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) Las otras dos terceras partes incrementarán dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos.

Y se adiciona en ese mismo año, el siguiente párrafo:

“El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiere correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los Estados con base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.”²²⁴

En 1986 se modifican las fracciones del Artículo 2-A, y se adiciona la fracción III, indica que en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios del siguiente modo:

²²⁴DOF de 30 de diciembre de 1983



- I. 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.
- II. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.
- III. 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:
 - 1. El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
 - 2. El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

Es hasta el año de 1989, cuando las modificaciones de la LCF determinan que el FFM se distribuirá entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad en el FGP. El Artículo Quinto transitorio de esta ley, en este año, establece que para los años de 1991-1993 no se aplicarán los porcentajes establecidos en el Artículo 2 de esta ley sino que se aplicarán los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
	(%)	
1991	20	80
1992	30	70
1993	40	60

Fuente: DOF de 28 de diciembre de 1989

De igual forma, los municipios participan con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del



Título IV de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1º de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las Entidades Federativas con la Federación.

El artículo 4 de la LCF establece también una reserva de contingencia creada con un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90%²²⁵ de dicha reserva será distribuida mensualmente y el 10%²²⁶ restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los FGP y de FFM a que se refiere los artículos 2 y 2-A, fracción III, inciso a) de esta ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.²²⁷

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de Participaciones de la Entidad.

Estas son algunas de las modificaciones que ha sufrido la LCF a partir del 1 de enero de 1980, se establecen los porcentajes de los principales fondos; en el FGP se establecía con el 13% de los ingresos anuales de la Federación por concepto de impuestos y el FFC se conformaba por el 0.37% de los mismos ingresos.

²²⁵ Anteriormente a la reforma en el DOF de 15 de diciembre de 1995, que contiene el texto actual, se hacía referencia a una cantidad del 50%.

²²⁶ Anteriormente a la reforma en el DOF de 15 de diciembre de 1995, establecía “cuatrimestralmente y el 50%”.

²²⁷ Anterior a la reforma publicada en el DOF de 15 de diciembre de 1995 establecía “La reserva se distribuirá para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la recaudación federal participable.”



ii. Código Fiscal de la Federación

De acuerdo con lo establecido en la propia CPEUM y anteriormente citado, en el artículo 31, fracción IV, el Código Fiscal de la Federación (CFF) indica en su artículo 1 que:

“las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución”²²⁸ a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones-establecidas en el artículo 73 de la CPEUM- únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente. Estas contribuciones no son más que las participaciones.

El sistema de participaciones, como ya fue explicado, se basa en que la Federación recauda impuestos y derechos; y otorga una participación a las entidades federativas, es decir, que reciben una parte de lo recaudado, siempre y cuando, suspendan o deroguen a éstos en su territorio. Y es el Código Fiscal de la

²²⁸El artículo 2 del CFF establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Y se clasifican de la siguiente manera:

- I. *Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.*
- II. *Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.*
- III. *Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.*
- 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 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.*



Federación el que debe de establecer las bases de estos impuestos y derechos del sistema fiscal en nuestro país con apego a la CPEUM.

El CFF se ha instaurado como un ordenamiento jurídico de observancia general que establece conceptos y procedimientos para la obtención de ingresos fiscales. Establece la forma en que se ejecutarán las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, además de indicar el sistema que se deberá de seguir para resolver situaciones que se presenten ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Regula además la aplicación de las leyes fiscales en caso de presentar alguna laguna o duplicidad en las mismas.

La propia LCF en el artículo 9 que para los efectos de coordinación con las Entidades:

“...se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.”

Una vez que queda definido en el CFF lo que constituyen las contribuciones, toca el turno de los aprovechamientos y los productos que quedan definidos en el artículo tercero de la misma ley e indica que son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

“Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las



disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables; pero más adelante indica en ese mismo artículo que los productos son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”

Es importante establecer la definición de estos conceptos por la terminología que es de aplicación estricta, en la legislación fiscal, pero que además están contenidas en la LCF ya que el derecho no requiere de ningún tipo de interpretación²²⁹ personal.

La LCF establece que al FGP se le adicionará

“un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación; se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución²³⁰. Dicho monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.”

²²⁹Cuando las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales emanadas del Poder Legislativo son textos sujetos a interpretación; cuando ésta la realiza el propio legislador se le califica de auténtica; cuando la llevan a cabo los estudiosos del derecho se le llama doctrinal, y es judicial cuando quienes la efectúan son los órganos jurisdiccionales para hacer una correcta aplicación del derecho. Los métodos de interpretación se utilizan en función de lo que se quiere obtener y son: literal o gramatical, interpretación armónica, lógico, causal-teleológico, histórico, progresivo y genético-teleológico. Así mediante los diferentes métodos de interpretación se develan el sentido y alcance de la ley, se atiende a la voluntad del legislador, al sentido de las palabras utilizadas o al sentido lógico objetivo de la norma al considerar que el texto legal, como expresión del derecho, llega a tener un alcance propio e independiente de la voluntad de sus autores. (*La interpretación de la Ley y el principio de legalidad tributaria*”, III, UNAM; págs.23-24)

²³⁰LCF, artículo 2, párrafo 7



“En los casos en que el INCP del mes anterior al más reciente del período, no haya sido publicado por el Banco de México, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.”

“Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este Artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate.”

“Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.”

“Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1.”

“Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del INPC desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10%. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento. Para la actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, el factor de actualización se obtendrá dividiendo el INPC del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el INPC correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.”

“Tratándose de cantidades que se establezcan en este Código que no hayan estado sujetas a una actualización en los términos del párrafo anterior, para llevar a cabo su actualización, cuando así proceda en los términos de dicho párrafo, se utilizará el INPC correspondiente al mes de noviembre del ejercicio inmediato anterior a aquél en el que hayan entrado en vigor.”

“Para determinar el monto de las cantidades a que se refieren los párrafos sexto y séptimo de este artículo, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, dicho monto se ajustará para que las cantidades de 0.01 a 5.00 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena



inmediata anterior y de 5.01 a 9.99 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior.”²³¹

En el párrafo anterior se indicó como sería la actualización del monto del 80% del FGP, sin embargo, la importancia que guarda la actualización de montos, no compete solamente a este artículo de la LCF, sino también, a lo establecido en el artículo 11-A establece que las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del SNCF y de las de coordinación en materia de derechos podrán presentar recurso de inconformidad ante la SHCP dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento o, en su caso, a partir de la fecha de pago de la contribución que corresponda. No procederá la interposición del recurso de inconformidad cuando se refiera a la interpretación directa del texto constitucional.

“El recurso de inconformidad, 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:”

- I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 de Hacienda y Crédito Público 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.

²³¹CFF, artículo 17-A



“La resolución podrá ser impugnada por los promotores del recurso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por la entidad afectada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos establecidos en el artículo 12 de la presente Ley”

Estas mismas devoluciones quedan establecidas en el artículo 17-A del CFF, a que se ha referido; la forma de actualización de los montos de las devoluciones también será aplicable para dicho artículo de la LCF. Pero la ley que modifica al CFF y a las leyes del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Federal de Derechos; publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1997, establece en el artículo segundo, fracción XI en las disposiciones transitorias del CFF:

“A partir del 1o. de enero de 1998 las devoluciones no efectuadas, así como las contribuciones y aprovechamientos omitidos, sólo darán lugar al pago de intereses o al cobro de recargos por un periodo máximo de cinco años, salvo que con anterioridad a dicha fecha se hubieren generado intereses o recargos por un periodo mayor, en cuyo caso se pagarán o cobrarán los intereses o recargos generados hasta el 31 de diciembre de 1997 por un periodo mayor.”

Sin embargo en el artículo 21 del CFF indica que cuando

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



meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.”

“Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este Código, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.”

“Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia.”

“Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.”

“Cuando los recargos determinados por el contribuyente (**sic**) sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago y procederá a exigir el remanente.”

“El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. Para tal efecto, la autoridad requerirá al librador del cheque para que, dentro de un plazo de tres días, efectúe el pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien, acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes señalados, la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los demás accesorios que correspondan, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad que en su caso procediere.”

“Si se obtiene autorización para pagar a plazos, ya sea en forma diferida o en parcialidades, se causarán además los recargos que establece el artículo 66 de este Código, por la parte diferida.”



“En el caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causarán recargos las multas no fiscales.”

“Las autoridades fiscales podrán condonar total o parcialmente los recargos derivados de un ajuste a los precios o montos de contraprestaciones en operaciones entre partes relacionadas, siempre que dicha condonación derive de un acuerdo de autoridad competente sobre las bases de reciprocidad, con las autoridades de un país con el que se tenga celebrado un tratado para evitar la doble tributación, y dichas autoridades hayan devuelto el impuesto correspondiente sin el pago de cantidades a título de intereses.”

“En ningún caso las autoridades fiscales podrán liberar a los contribuyentes de la actualización de las contribuciones o condonar total o parcialmente los recargos correspondientes.”

Estas disposiciones que contiene el CFF refieren solamente a los montos de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal; sin embargo, el Código no establece como fraude fiscal el que de común acuerdo funcionarios federales y estatales dejen de entregarles, total o parcialmente a los municipios, fondos establecidos como participaciones municipales. De esta forma se han acumulado miles de millones de pesos de reclamaciones posibles de los municipios por concepto de participaciones que han sido desviadas de su destino legal por funcionarios federales y estatales en acuerdo explícito y pretendidamente legal.

Al regular los ingresos fiscales, el CFF define los conceptos de los ingresos que establece la LCF para su captación y distribución. No obstante, a pesar de que estas leyes establecen el funcionamiento de los ingresos que obtiene la Federación, algunos impuestos son fundamentales en su captación; y es por ello que pretende centrar sus esfuerzos de recaudación.



iii. Leyes Impositivas

Con el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración administrativa, algunas de las leyes impositivas han sufrido modificaciones para adecuarse al SNCF, entre ellas el IVA, ISR y el IEPS, éstas con la finalidad de conformar el SNCF.

Conjuntamente con la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) expedida en el año de 1978, y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) de 1980, establecieron el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cabe hacer mención que con la expedición de la Ley del IVA se abrogaron 18 Leyes y Decretos que establecían diversas contribuciones especiales, entre ellas la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

La recaudación de algunos impuestos como el IVA e ISR se ha concentrado por parte de la Federación, dejando a los otros órdenes de gobierno pocos impuestos con capacidad recaudatoria significativa.

El establecimiento del SNCF ha traído como consecuencia el establecimiento de leyes suplementarias que han funcionado con huecos Constitucionales, como es el caso de la LIVA, LISR y LIEPS; conviene analizar cada una de ellas para establecer los huecos a que nos referimos.

α. Ley del Impuesto al Valor Agregado

La LIVA establece en su artículo 1, que están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. *Enajenen bienes.*
- II. *Presten servicios independientes.*
- III. *Otorguen el uso o goce temporal de bienes.*



IV. *Importen bienes o servicios.*

“El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.”

“El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley.”

En relación a las participaciones, la LIVA establece en el artículo 2-C, que el pago del IVA deberá realizarse por los mismos periodos y en las mismas fechas que se efectúe el pago del ISR. Establece además, que:

“las Entidades Federativas que tengan celebrado con la SHCP convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las Entidades Federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.”

Añade además en el siguiente párrafo:

“las Entidades Federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las contribuciones y derechos locales que dichas Entidades determinen. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las



actividades realizadas en la Entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.”

Para esto último, es decir, cuando los contribuyentes tributen en dos o más Entidades Federativas, el artículo 32, fracción IV, párrafo segundo:

“los contribuyentes que tengan varios establecimientos deberán conservar, en cada uno de ellos, copia de las declaraciones de pago, así como proporcionar copia de las mismas a las autoridades fiscales de las entidades federativas donde se encuentren ubicados esos establecimientos, cuando así se lo requieran.”

El artículo 2-C es la introducción de esta ley a las participaciones a Entidades Federativas; pero es el capítulo IX de ésta la que fija la organización del IVA con ellas.

El artículo 41 de dicha ley, se establece la facultad de la SHCP de celebrar convenios con los Estados, para recibir participaciones; esto no tiene validez alguna ya que esta fuera de la CPEUM y que además se ha recalcado tanto en esta tesis. El mismo artículo establece, una vez convenidas las dos partes, que no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto. Indica también que los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley.



- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten.
- Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles.
- Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad.
- Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo.
- La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase.

La LIVA indica, también en este artículo que tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

El artículo 42, párrafo 4, es muy importante ya que está en relación con lo que ordena el 73, fracción XIX de la CPEUM; el primero indica que tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrá (sic) decretar impuesto, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

- I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.*
- II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.*
- III. Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.*
- IV. Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.*
- V. Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.*

Por un lado, es lo que establece la LIVA, pero por el otro, la Constitución; ésta determina los impuestos que corresponde establecer a la Federación, queda claro



que esto si esta contemplado en la LIVA. Pero se refiere a un especial sobre energía eléctrica, no obstante, ese impuesto no existe.

Es importante observar el artículo 43 de esta Ley ya que por un lado cae en la incongruencia total al implantar que:

“las Entidades Federativas podrán establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP ni del artículo 41 de esta Ley”.

Por un lado cae en el incumplimiento de la suprema, pero por el otro pide cumplir los convenios celebrados que no gozan de validez alguna. Otro incumplimiento en el que caen, esta referido en el último párrafo de dicho artículo establece que las Entidades Federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su Entidad Federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal. Quién le da la facultad a esta ley de estar por encima de la Carta Magna, para establecer que las Entidades puedan convenir con la Federación a través de la SHCP.

β. Ley del Impuesto Sobre la Renta

En cuanto a la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) el artículo 1, establece que *las personas físicas y las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:*

- I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.*



- II. *Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.*
- III. *Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.*

Mientras, en 139 de dicha Ley señala que los pagos:

“se enterarán ante las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha Entidad Federativa tenga celebrado convenio de coordinación²³² para administrar el impuesto a que se refiere esta Sección(pequeños contribuyentes). En el caso de que la Entidad Federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.”

“Para los efectos de esta fracción, cuando los contribuyentes a que se refiere esta Sección tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, enterarán los pagos mensuales en cada Entidad considerando el impuesto que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.”

“El Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, las Entidades Federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección, podrán ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.”

“Las Entidades Federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección,

²³²Los artículos transitorios del artículo segundo relativo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, refiere en su único artículo que “Tratándose del convenio a que se refiere el párrafo último del artículo 139 de la presente Ley y con la finalidad de promover la equidad, fortalecer el esquema de federalismo y fortalecer las finanzas públicas, la Federación deberá establecer estímulos a las Entidades Federativas y los Municipios sobre la ampliación de la base de contribuyentes por el cobro que motivará el citado convenio”.

“Los Municipios y las Entidades Federativas que celebren el convenio recibirán una participación del 100% de la recaudación del impuesto a que se refiere el convenio mencionado en el artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta distribuido en partes iguales”.



podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.”

En tanto que en las disposiciones Transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el artículo segundo, fracción VI, se establece que en tanto en las Entidades Federativas entren en vigor nuevos Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, continuarán vigentes las facultades delegadas en materia del impuesto sobre la renta contenidas en los siguientes convenios y acuerdos:

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrados por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades Federativas, en vigor a partir del 1 de enero de 1997, así como sus Acuerdos modificatorios.

El ejercicio de las facultades delegadas en materia del impuesto sobre la renta, conforme a dichos convenios, se entenderá referido a la Ley del Impuesto sobre la Renta a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Así de igual forma la Ley del ISR faculta, al igual que la LIVA a las Entidades a convenir con la SHCP para la colaboración administrativa, claramente esta ley carece de validez al igual que la LIVA.

χ. Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios

La Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios (LIEPS) fue publicada en el DOF de 30 de diciembre de 1980, otra ley que se adecuaba al SNCF. En el artículo 1, indica quienes están obligados al pago del impuesto y son *las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:*

- I. *La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva, de los bienes señalados en esta Ley.*
- II. *La prestación de los servicios señalados en esta Ley.*



“El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2o. del mismo o, en su caso, la cuota establecida en esta Ley.”

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.”

Desde el primer artículo fija la relación que guarda con los distintos niveles de gobierno. Es el capítulo VII “De las participaciones a las Entidades Federativas” quien establece las bases de la recaudación de dicho impuesto.

El artículo 27 dice que los Estados adheridos al SNCF no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- I. *Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto. [Se exceptúan de lo anterior los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto del impuesto previsto en esta Ley, que en términos de lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.]²³³*
- II. *Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.*
- III. *La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece.*

En el último párrafo de este artículo deja al descubierto, como lo expresa la LCF en su artículo 2, que este impuesto no se incluirá en la RFP.

²³³Fracción I declarada inválida por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 11-07-2008



La LIEPS señala en su artículo 28 que los Estados que estén adheridos al SNCF participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios de la siguiente manera:

- I. *Del importe recaudado sobre cerveza:*
 - a. *8% a las entidades que la produzcan.*
 - b. *36. 6% a las entidades donde se consuma.*
 - c. *7. 9% a los municipios de las entidades donde se consuma.*
- II. *Del importe recaudado sobre gasolina:*
 - a. *8% a las entidades federativas.*
 - b. *2% a sus municipios.*
- III. *Del importe recaudado sobre tabacos:*
 - a. *2% a las entidades productoras.*
 - b. *13% a las entidades consumidoras.*
 - c. *5% a los municipios de las entidades consumidoras.*

Pero además establece que será la SHCP será la encargada de cubrir las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

“Los Estados que no se adhieran al SNCF, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.”

El último artículo de esta Ley es el 29 e indica que las Entidades que tengan celebrado el convenio de coordinación con la SHCP para la administración del ISR a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, administrarán el impuesto especial sobre producción y servicios de las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley, correspondiente a los contribuyentes que hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta mediante estimativa practicada por las



autoridades fiscales. Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

Estas Leyes se encuentran por encima de nuestra Constitución y es debido a la conformación del actual SNCF, sin embargo, no sólo las leyes fiscales contienen huecos en cuanto a la normatividad del sistema fiscal; otras leyes que deben de estar más atentas al problema de las participaciones y su distribución son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Las cuales se estudian a continuación.

c. Otras leyes

La problemática de las participaciones así como las bases, plazos y montos que las integran y que deben de publicar las legislaturas locales en primera instancia se debe a que están sujetas a la voluntad de los Gobernadores, y a relaciones de partidismo, compadrazgo o amistad; es decir, las funciones del Estado constitucional, son limitadas y sólo defiende intereses clase.

Y es que el capital va adquiriendo fuerza para dominar el aparato estatal de forma directa, o bien, mediante la propia fuerza económica. Las grandes cuestiones que movieron a la burguesía eran esencialmente cuestiones constitucionales²³⁴, como el establecimiento del Estado Constitucional moderno, el mexicano. En el inicio, estas eran cuestiones que interesaban de igual forma, a toda la burguesía y los unieron en la lucha común contra la reacción de los residuos de la forma de gobierno feudal y absolutista-burocrático. La finalidad era la adquisición de poder, que en México aparece también bajo las más diversas manifestaciones.

²³⁴Hilferding, Rudolf ; *“El Capital Financiero”*, La Habana, Cuba, 1971, pág. 382



Una vez establecidas las normas bajo la propiedad privada, es decir, el “Estado Burgués de Leyes”. Amparada en el derecho electoral, cimentándose esta cínica sociedad en el derecho, en ese derecho electoral, donde todos los ciudadanos libres tienen derecho a decidir y ver cumplir sus leyes haciendo más transparente el ejercicio de su aparato de gobierno-lo cual no existe-, y es claro que bajo la tutela de los funcionarios. Veremos ahora como se desenvuelve esto en nuestra estructura de gobierno.

i. Ley de Transparencia

En nuestro país, la CPEUM instituye esta transparencia mediante el artículo 8, indica que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Es así que como las disposiciones anteriores, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) está supeditada a lo que dicta la CPEUM. En el caso de las participaciones y debido a que esta información no ha sido declarada ni reservada²³⁵, ni restringida, ni confidencial²³⁶ y

²³⁵La información reservada queda establecida en el capítulo III, artículo 13 de la LT y se considera aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados; Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la



que corresponde a una investigación respecto de las violaciones federales y estatales de la libertad de administración de la hacienda pública municipal. Se mostrarán algunos artículos para justificar la no-transparencia de estos recursos y que es negada por caer en irregularidades.

Esta Ley, la LFTAIPG, tiene la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.²³⁷ Además, es de orden público y observancia obligatoria para los servidores públicos federales. Para esto, hay que tener en cuenta que toda la información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.²³⁸

La LFTAIPG señala en el artículo 3 los conceptos que deben entenderse de la misma.

- I. *Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;*
- II. *Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico,*

justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. O bien el artículo 14 de la misma Ley indica como confidencial la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; averiguaciones previas; Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos; La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

²³⁶La Información Confidencial se contempla en el artículo 18 de la LT, y se considera la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y; los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

²³⁷Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 1

²³⁸Idem, artículo 2



- patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;
- III. *Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;*
 - IV. *Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;*
 - V. *Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;*
 - VI. *Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;*
 - VII. *Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;*
 - VIII. *Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;*
 - IX. *Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
 - X. *Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;*
 - XI. *Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;*
 - XII. *Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;*
 - XIII. *Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;*
 - XIV. *Sujetos obligados:*



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

XV. *Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.*

La misma LFTAIPG fija sus objetivos y los establece en su artículo 4 los cuales consisten en:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Para cumplir los objetivos anteriores, es necesario que en la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las



que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

“El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.”

El artículo 7 establece las obligaciones de transparencia con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, la información siguiente:

- Estructura orgánica
- Facultades de cada unidad administrativa;
- Directorio de servidores públicos;
- La remuneración mensual por puesto;
- El domicilio de la unidad de enlace;
- Metas y objetivos de las unidades administrativas;
- trámites, requisitos y formatos.
- Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la SHCP, la que además informará sobre la situación



económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

- Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la ASF y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados;
- Obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - El monto;
 - El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- informes;
- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

El artículo 40 indica que cualquier persona o su representante podrán presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. Ésta deberá contener:

- El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante.
- La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;



- Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace fungirán como auxiliares a los particulares en la solicitud de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Una vez efectuada la solicitud, la respuesta debe ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla, pero excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. Y la información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.²³⁹

A la falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad

²³⁹LT, artículo 44



quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.²⁴⁰

Así, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental respalda la obligación garantizar el acceso de toda persona a la información de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal que no se encuentre como reservada, ni restringida, ni confidencial y las bases plazos y montos de las participaciones no constituyen en grado alguno, ninguna de las anteriores.

ii. Ley de Fiscalización de la Federación

Para comprobar que el ingreso se ajustó al gasto autorizado por el presupuesto, el ejecutivo debe presentar ante el Congreso la Cuenta anual. El exámen de dicha cuenta es atribución del Congreso, lo cual se establece en el artículo 73, fracción XXVIII, Constitucional indica que el Congreso tiene facultad “para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. Sin embargo, la revisión de la Cuenta Pública debe de tener conocimientos de auditoría y es por ello que se crea la Auditoría Superior de la Federación.

La cuenta anual tiene que presentarse primero a la Cámara de Diputados, a fin de que la ASF pueda emitir su dictamen antes de que las dos Cámaras examinen la cuenta. Es decir, que es facultad del Congreso la señalada por el

²⁴⁰Ibíd., artículo 53



artículo 73, fracción XXVIII; debiendo examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen no solo la conformidad de las partidas gastadas en el presupuesto de egresos, sino la exactitud y justificación de dichas partidas.

El debate sobre la transparencia y rendición de cuentas en México es un tema aún precario, sus acciones se han centrado principalmente en el ámbito federal y ha dejado a un lado la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales. Esta omisión es preocupante ya que desde el proceso de planeación en México, se han manejado los ingresos federales en los tres ámbitos de gobierno sin que exista una verdadera transparencia de estos recursos.

Al igual que la LFTAIPG, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) está encaminada a vigilar el correcto funcionamiento de los ingresos y egresos. En el sentido de las participaciones municipales, juega un papel importante en la rendición de cuentas vinculada con el artículo 74 fracciones II y VI; y 79 de la CPEUM.

La LFRCF indica que ésta es de orden público y cuyo objeto es reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta última comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables; tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las



metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.²⁴¹

Una vez establecido lo anterior cabe resaltar que las “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” se establecen como gasto descentralizado. Son recursos descentralizados, es decir, recursos federales; no existe razón para que la LFRCF las excluya. De igual forma, que la ASF pueda auditar dichos recursos, sin embargo, claramente se observa la exclusión en dicha tarea por parte de la ASF, en el artículo 37 de la LFRCF se establece que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales” y en el artículo 38 indica también que el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado –que ejerce la ASF– “tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.

En el año 2000 cuando se crea la ASF, surge al mismo tiempo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en ella se establecía en el artículo 16 que para “la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones”, y en la fracción XI. Establece el de “Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.” La misma ley establecía que para efectos de la fiscalización de recursos federales

²⁴¹Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 1



que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno”. En su artículo 34 contempla que:

“el Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios”. Una vez fijado lo anterior cabe preguntarse cuál es la razón de que esta ley haya sido abrogada; y la respuesta puede estar contenida en ésta ley, propuesta en el artículo 35, indica que “cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.”

Lo anterior se traduce en que al abrogarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación desaparece este mandato y esto es debido a la complicidad entre Presidente de la República, Secretarios de Hacienda, Gobernadores, representantes del Congreso y demás amigos que con la finalidad de obtener recursos de forma ilícita, se atreven a desobedecer los preceptos legales, estableciéndolos a su conveniencia.

El poder del Estado para llevar a cabo tal o cual acción, se remite a su soberanía, es decir a la existencia de éste teniendo como respaldo una personalidad jurídica, tiene ciertos fines por cumplir que están sujetos a las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado, sus fines justifican su existencia. La soberanía, emana del poder público como lo establece el Artículo 39



Constitucional, es el poder público proveniente de una estructura jurídica quien le da respaldo: es la Constitución la única forma abstracta de soberanía.

"El poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana".²⁴²

Ahora queda más claro el hecho de que el Estado, solamente puede hacer ello que la ley le faculte de manera explícita, y esto es resultado de la sujeción que debe tener éste a la estructura jurídica de la cual proviene su poder que es soberano más no independiente (este punto esta expuesto con mayor claridad en la parte 2 de ésta tesis) así pues, el Ejecutivo Federal y sus organismos solo pueden hacer lo que la ley les permita, lo mismo pasa con los gobernadores de los Estados y los Congresos local y Federal.

Entonces el Artículo 115, fracción IV, inciso b), de nuestra Constitución, ha sido violado de manera sistemática por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda al entregar las Participaciones Municipales a los Gobiernos Estatales, por los gobernadores de los Estados al recibir dichas Participaciones Municipales, ambos sin facultades legales para hacerlo, y por el lado de los Congresos Locales ya que no han publicado, las bases, montos y plazos para la distribución de las Participaciones Municipales en Ingresos Federales.

Existe, además de la violación sistemática al 115 Constitucional, una violación más al Artículo 120, que establece que los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda entrega las Participaciones que les corresponden a los Municipios (publicadas en las Cuentas de la Hacienda Pública) a los Gobiernos de los Estados, los cuales las distribuyen, en la mayoría de los casos, con criterios

²⁴²Burgoa, Ignacio; op. cit., pág. 257.



discrecionales, sin que sean establecidas las bases, montos y plazos, y en algunos casos con decretos ilegales, manteniendo secuestradas a las Haciendas Municipales, sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

Pero eso no es todo, aunado a estas claras violaciones, podemos ver la complejidad de los mecanismo que la SHCP implementa, para el establecimiento de los fondos a partir de los cuales se debe de regir la repartición de las Participaciones, creando coeficientes que solo ellos saben de donde salen, luego entonces sucede, que simple y sencillamente no se puede entender el planteamiento de la SHCP para repartir las Participaciones, a menos que sea un experto en cuestiones fiscales.

No obstante todo lo anterior, no existe la forma en que mediante la ley, pueda conocerse los montos de participaciones que se han pagado, ni mucho menos, que exista una entidad de fiscalización que informe o rinda cuentas de estos recursos que son federales y que aún, la legislación los excluya. Si la ASF no es la encargada de realizar las auditorias a los Estados y Municipios, qué entidad de fiscalización es la encargada de ello. Cómo se establece la rendición de cuentas para las participaciones. Esto nos indica que no existe transparencia para esos recursos y que esto se ha convertido en un verdadero fraude para las haciendas municipales.



CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN LOCAL

Una vez establecidos los mecanismos de distribución de las participaciones en la LCF toca el turno a la Legislación del Estado de Campeche establecer los lineamientos para la distribución de dichas participaciones a sus Municipios.

a. Constitución Política del Estado de Campeche

El artículo 54 de la CPEC indica las facultades del Congreso y en la fracción III establece que una de ellas es imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, fijando anualmente los ingresos y egresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos que se sometan a su consideración y aprobación por el Ejecutivo; estableciendo los ingresos y egresos relativos a aquél y los ingresos que correspondan a éstos; determinar en los términos de la CPEUM y de esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los impuestos federales y estatales; legislar sobre la integración del patrimonio del Estado y de los Municipios; y legislar en todo lo concerniente a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado.

Sin embargo, es la fracción XXVIII del mismo artículo, faculta al Congreso para autorizar al Gobernador para enajenar o gravar los bienes del Estado o para que celebre contratos o convenios con los demás Estados o con la Federación sobre asuntos relacionados con la Administración Pública del Estado, siempre y cuando en tales contratos o convenios no se comprometa la soberanía del Estado.

Esta facultad del Congreso implica autorizar al Gobernador a firmar los convenios que serán, dice aquí con los demás Estados, nunca establece que podrá celebrar dichos convenios con la SHCP. Cabe aclarar que en el artículo 74, fracción XV, apartado a) establece que una de las atribuciones del Gobernador es que podrá representar al Estado en toda clase de actos y negocios jurídicos, ya



sean administrativos o judiciales, ante tribunales del fuero común o del fuero federal, celebrando los contratos, convenios y acuerdos que sean necesarios; formulando denuncias, querellas, demandas, contestación de demandas o cualesquiera otro tipo de promociones o solicitudes.

El actual sistema federal ha traído como consecuencia el desapego entre la Constitución Federal y las locales, ya que en México se ha venido estableciendo un régimen federal extravagante que da a los Estados competencia para dictar su Derecho interno. La incongruencia halla su origen en el imprudente adverbio “exactamente” que contenía el artículo 14 constitucional, y en el natural y espontáneo apetito que ha tenido la Suprema Corte de ensanchar su poder.²⁴³ Después lo amplió a la revisión de los fallos en materia civil, “no para examinar si la Constitución había sido infringida, como sucede en el juicio americano, sino para examinar (absolutamente lo mismo que un tribunal común de apelación) si los jueces habían aplicado las leyes de fondo y de forma, con exactitud al seguir y fallar el juicio. No son los tribunales de los Estados, los que con este sistema declaran y fijan la jurisprudencia interpretando sus propias leyes; es la Suprema Corte la que resulta voz final y opinión definitiva para establecer la jurisprudencia en cada Estado”.²⁴⁴

“Las constitucionales-como afirma Gaxiola- son las leyes de la soberanía y por tanto indispensablemente supremas y relativamente inmutables, porque la soberanía no puede ponerse en ejercicio sino excepcionalmente. Las leyes ordinarias son emanación del gobierno, instituido y limitado por la Constitución y, consecuentemente, se hallan subordinadas al estatuto fundamental”.²⁴⁵

La forma en que las Constituciones locales pretenden contradecir los mandatos de la Carta Magna, consiste en que la soberanía de que goza cada Estado ha generado que ellos no solamente disfruten de esa soberanía, sino de libertad para no obedecer Leyes, pretenden hacerla ellos con su propio mandato.

²⁴³Gaxiola, Francisco Javier; *“El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917”*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987

²⁴⁴Rabasa, Emilio; *“La Constitución y la Dictadura”*, pág. 322

²⁴⁵Gaxiola, Francisco Javier; op. cit.



b. Leyes Reglamentarias

i. Código Fiscal del Estado de Campeche

El Código Fiscal del Estado de Campeche (CFEC) solamente establece a las participaciones dentro del artículo 24, como a las cantidades que el Estado tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y a los convenios que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos. A diferencia de las aportaciones federales que se definen en el mismo artículo como aquellas cantidades con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con las leyes respectivas y los convenios que al efecto se celebren.

Dentro del CFEC también refiere a las participaciones federales en el artículo 21 el cual establece la diferencia entre éstas y los aprovechamientos; indica que son los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público, que no se clasifiquen como contribuciones²⁴⁶, participaciones federales y aportaciones federales, y de los ingresos derivados de financiamientos.

Al igual que la CPEC, el CFEC ya establece y contempla a los convenios dentro del reglamento a que tiene que apegarse el Estado para que tenga derecho a percibir dichas participaciones.

²⁴⁶Las contribuciones aparecen definidas en el mismo CFEC en el artículo 19 e indica: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, contribuciones especiales y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I. Impuestos son las prestaciones económicas que establece la ley, con carácter general y obligatorio a cargo de quienes que se encuentren en la situación o hipótesis jurídica prevista por la misma, para cubrir el gasto público;
- II. Contribuciones especiales son las prestaciones económicas establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de quienes reciban un beneficio particular producido por la ejecución de obras públicas;
- III. Derechos son las contraprestaciones económicas establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado.



ii. Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche

Esta Ley (LHMEC) surge el 3 de diciembre de 1993, pero entra en vigor en 1994 y en el primer artículo deja en claro el objetivo de la misma:

“la Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Campeche, para atender los gastos y cumplir las obligaciones de su administración, organización y prestación de servicios públicos, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos que por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos extraordinarios así participaciones y fondos de aportaciones federales que autorice la Ley de Ingresos que anualmente apruebe el Congreso del Estado”.

En el ámbito de las participaciones establece en el artículo 14 que “as Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Campeche establecerán anualmente los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos extraordinarios que deban recaudarse, así como las participaciones y los Fondos de Aportaciones Federales que deban corresponderles.

En el título séptimo se denomina “De las participaciones” consta de un artículo el 139 y solo menciona que:

“Constituyen este ingreso las cantidades que perciban los Municipios del Estado de Campeche, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de la materia, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos; los cuales ingresarán íntegramente a la Tesorería Municipal”.

Anterior a éste, no existía otra disposición legal que haya contenido a las participaciones en los Municipios y de igual forma, esta Ley hace respetar el CASNCF y CCAMFF así como sus anexos. Sin duda sobresale la inconstitucionalidad en todos los sentidos.



iii. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche (LCHEC) es publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el día martes 31 de diciembre de 1996 con número de decreto 241. Esta ley deroga el decreto número 97 de 19 de diciembre de 1990; establece el reparto de las participaciones a los Municipios del Estado.

En el primer artículo establece el objeto, sin embargo, aparece contemplada en el mismo, una más de las inconstitucionalidades a que están sujetas las participaciones; se refiere a que es objeto de esta ley regular las relaciones hacendarias del Estado con los Municipios y de estos entre sí; establecer las bases de coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria entre los diferentes niveles de gobierno local, así como, dentro de los límites constitucionales al respecto, los criterios de distribución de las participaciones. Esto último nos indica que será el Estado el encargado de crear las bases de la coordinación y colaboración administrativa en cuanto a haciendas y de crear los criterios de distribución de las participaciones.

En su artículo 3 establece que los Convenios de Coordinación y de Colaboración Administrativa que se celebren entre el Estado y los Municipios o éstos entre sí, contendrán las disposiciones específicas y generales de acuerdo con las bases y contenidos mínimos que establecen esta ley y demás leyes aplicables.

De igual forma, la misma ley indica en su artículo 4 que:

“Esta Ley será aplicable en tanto no contravenga las obligaciones Hacendarias del Estado con la Federación derivadas de la legislación federal vigente en materia Hacendaria y de los Convenios de Coordinación, de Colaboración Administrativa y otros que éstos celebren”.



Le imprime a los Convenios, una validez como si ellos fueran la Constitución política de los Estado Unidos Mexicanos.

Integra además, un Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria y menciona que está “constituido por las dependencias del Estado y los Municipios con atribuciones en materia fiscal, por la legislación hacendaría local, y por la vinculación de los intereses de ambos niveles de gobierno en la óptima utilización de sus respectivos patrimonios y demás recursos con que cuentan para la satisfacción del interés común”; contenido en el artículo 5. Señala que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad participarán en el desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria por medio de los siguientes órganos:

- I. La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche;
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche: y
- III. La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado da Campeche.

La primera, entre sus atribuciones tendrá las que se contemplan en el artículo 10:

- Proponer al Gobernador proyectos de reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones a la legislación hacendaría local, para que ése, sí los considera pertinentes, a su vez someta a la Legislatura del Estado las correspondientes Iniciativas;
- Proponer al Gobernador, para los efectos Indicados en la fracción anterior, los proyectos de modificaciones a los Criterios de Distribución de Participaciones;
- Fijar las reglas para que el Estado y los Ayuntamientos elaboren los Programas de Financiamiento Estatal y Municipal;



- Aprobar el informe anual de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche;
- Las demás que sean necesarias para una mejor coordinación Hacendaria en el Estado y las que se deriven de esta ley.

Lo anterior indica que esta Ley no tiene sustento, ya que esta facultado a esta Comisión sin ninguna justificación jurídica y sobrepasando a la CPEUM, volviendo al artículo 115, donde le faculta al Municipio para administrar libremente su hacienda sin necesidad de que el Estado de Campeche lo haga. Está en desacuerdo con lo establecido en el apartado b), de la fracción IV, donde la Federación debe de entregarles directamente a los Municipios, no se establece que serán los Gobernadores de los Estados los encargados de fijar las normas, criterios y estrategias para la Coordinación de los Municipios. El artículo 30 de la misma LCHEC indica: “El Estado de Campeche percibirá las participaciones correspondientes a los ingresos federales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal; los Municipios las percibirán atendiendo a lo que señalan el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción III del artículo 54 de la Constitución local, la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal y la presente ley.

Por otro lado, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche podrá:

- Realizar, a través de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, los análisis y estudios técnicos relacionados con las Haciendas del Estado y de los Municipios;
- Vigilar, a través de las Comisiones Auxiliares respectivas, que los Convenios de Coordinación y de Colaboración Administrativa que celebren el Estado y los Municipios se sujeten a las disposiciones que esta ley y otras que sean aplicables determinen, y que en su aplicación se cumpla cabalmente con su contenido;



- Fijar las reglas para que el Estado y los Ayuntamientos elaboren sus Programas de Financiamiento Anual;
- Opinar sobre la pertinencia de que el Estado y los Municipios afecten sus participaciones federales, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que adquieran, y recomendar se gestione la correspondiente autorización de la Legislatura del Estado;

Esto Constituye por un lado, sin embargo, la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado de Campeche, tendrá la función de realizar en forma permanente el análisis y estudio de la normatividad Estatal y Municipal relativa a sus respectivas haciendas; esta disposición se encuentra contemplada en el artículo 27, dejando en claro que esta Comisión podrá intervenir en la normatividad de la hacienda Municipal.

En el 28 de la LCHEC establece que el Estado de Campeche y los Municipios del mismo deberán mantener en suspenso los impuestos estatales y municipales que se establecen en los anexos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los derechos que se fijan en la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal o en alguna otra norma relativa a éstos, y deberán cumplir con todas las disposiciones que se contienen tanto en el Convenio de Adhesión como en sus anexos, como partes integrantes del mismo.

“Artículo 29. Los impuestos y los derechos que se señalan en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal o en la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal, de conformidad con el artículo anterior, podrán ser regulados en la legislación local, solamente si el propio sistema se modifica o se suspenda.”

El artículo 39 indica que cuando se considere que los compromisos derivados del SNCF ocasionan perjuicio tanto al Estado como a los Municipios, éstos podrán solicitar, en el seno de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche, que el Estado gestione la modificación de dichos compromisos y que, en caso de no acceder la Federación a la modificación, el Estado se separe



del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para que proceda dicha solicitud se requerirá el voto unánime de los asistentes a aquella.

Esta legislación contiene los porcentajes de distribución para cada uno de los fondos, sin embargo, la forma de distribución se concretará más adelante pero en el artículo 64, de la LCHEC aclara:

“Las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables, no pueden afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por sus Ayuntamientos, con autorización de la Legislatura del Estado.”

Es decir, que aún en esta Ley se establece que el pago de las participaciones es de carácter obligatorio.

Será la Secretaría de Finanzas y Administración la que haga el cálculo y entregue a los Ayuntamientos, con periodicidad mensual, las participaciones federales que correspondan a los Municipios. Dichas participaciones se entregarán en un plazo no mayor a los cinco días posteriores de que éstas fueren recibidas por el Estado. Lo cual está contemplado en el artículo 69 de la LCHEC.

En esta Ley, nunca se mencionan las bases, plazos y montos que indica la CPEUM.

c. El pago de las participaciones Municipales. (Decretos)

Se ha establecido el carácter de las leyes que regulan a las participaciones federales dentro del Estado y Municipios, ahora bien, en los Municipios del Estado de Campeche se han expedido los siguientes decretos que establecen la forma de distribución de las participaciones federales, sin embargo, no deben confundirse las Bases y Montos con los siguientes Coeficientes de distribución que se publican en los mismos decretos.



i. Número 85

El decreto con número 85 fue publicado el miércoles 30 de mayo de 1984, en la sección legislativa del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. En el se establecen los coeficientes para el Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario y Fondo de Fomento Municipal.

“ARTICULO PRIMERO.- El 20% del total que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se distribuirá entre los Municipios del Estado, de la manera siguiente:”

Municipio	%
Campeche	42.5741
Carmen	24.2509
Calkiní	5.8237
Hecelchakán	4.0000
Tenabo	3.3316
Hopelchén	4.6729
Champotón	11.8363
Palizada	3.5511

“ARTICULO SEGUNDO.- El 100% de la participación que corresponde al Estado en el Fondo de Fomento Municipal, se distribuirá entre los Municipios del Estado de la siguiente forma:”

Municipio	%
Campeche	25.2867
Carmen	24.2509
Calkiní	9.6431
Hecelchakán	7.9082
Tenabo	7.3937
Hopelchén	8.8397
Champotón	9.5726
Palizada	7.1051



El decreto afirma en los transitorios que iniciará su vigencia, con efecto retroactivo al día 1º de enero del corriente año.

ii. Número 97

El decreto con número 97 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche No. 1741, el jueves 27 de diciembre de 1990; en él se establecen tres artículos. Ya que el Municipio de Escárcega surge en el año de 1990, fue necesario modificar la forma de repartición de las participaciones.

“ARTICULO PRIMERO.- los Municipios recibirán el 23 por ciento de las participaciones federales que perciba el Estado del Fondo General de Participaciones”.

“ARTICULO SEGUNDO.- EL 23 por ciento del total corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones se distribuirá entre los Municipios de la manera siguiente:”

Municipio	%
a) Calkiní	5.39039
b) Hecelchakán	3.71445
c) Tenabo	3.10135
d) Campeche	38.98170
e) Hopelchén	4.33557
f) Palizada	3.26145
g) Carmen	22.29712
h) Champotón	10.86144
i) Escárcega	8.05653

“ARTICULO TERCERO.- El ciento por ciento de las participaciones que corresponden al Estado en el Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente manera:”



Municipio	%
a) Calkiní	8.92064
b) Hecelchakán	7.31563
c) Tenabo	6.83968
d) Campeche	23.39195
e) Hopelchén	8.17734
f) Palizada	6.57271
g) Carmen	22.43376
h) Champotón	8.85532
i) Escárcega	7.49307

El decreto entra en vigor el primero de enero de 199, y abroga el decreto número 85 del 30 de mayo de 1985.

iii. Número 241

Se publica en la sección Legislativa el martes 31 de diciembre de 1996, de número de Periódico 1317. El título es “**Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche**”.

Ésta consta de 99 artículos y ocho títulos. Para esta parte, corresponde sólo identificar la forma de distribución de las participaciones y está contenida en el título cuarto “del sistema de participaciones”.

“Artículo 64. Las participaciones que en ingresos federales correspondan a los Municipios, provendrán de las fuentes previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal. De los ingresos que percibe el Estado derivados de dichas fuentes se integrará el Fondo Municipal de Participaciones que se integrará de la siguiente manera:”

- I. El 100% de las participaciones recibidas por el Estado de Campeche en el Fondo de Fomento Municipal;
- II. El 24% del Fondo General de Participaciones y de las participaciones que perciba el Estado de la Reserva de Contingencia;



- III. El 20% del monto percibido por la Entidad en la recaudación federal de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios; y
- IV. El 20% del monto percibido por la Entidad en la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

“Además de las participaciones derivadas del Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios percibirán el 20% del monto de la recaudación que se obtenga en su territorio por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos”.

“Artículo 65. Las participaciones que a cada Municipio correspondan en el Fondo Municipal de Participaciones, se determinarán conforme a las siguientes reglas:”

- I. Se entregará a cada Municipio una cantidad equivalente al 70% de las participaciones que le correspondieron en el Fondo Municipal de Participaciones en el año inmediato anterior, excluyendo las participaciones derivadas del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos; y
- II. El excedente del Fondo Municipal de Participaciones se distribuirá bajo los siguientes criterios:
 - a) El 60% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio;
 - b) El 20% por la eficiencia recaudatoria, medida por la proporción que represente la recaudación por habitante en el total de contribuciones municipales, la que se determinará acumulando la recaudación de todos los impuestos, más todos los derechos, más productos, más aprovechamientos y la recaudación federal administrada por los Municipios, excepto las participaciones que el Gobierno Federal les entrega directamente;
 - c) El 10% por la proporción que represente el crecimiento en la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua, en los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, respecto al crecimiento de todos los Municipios; y



- d) El 10% por la proporción que represente el crecimiento en la recaudación de todos los impuestos, en los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, con excepción del Predial, de todos los derechos, exceptuando los de Agua, de los productos, aprovechamientos y la recaudación federal administrada por los Municipios, excluyendo las participaciones que la Federación otorga en forma directa a los Municipios, respecto al crecimiento de todos los Municipios.

De esta forma se distribuirán las participaciones para el año 2000, sin embargo, la entrada en vigor de dicha ley establecía una forma diferente de distribución, los transitorios indicaban, primero, que la Ley entraría en vigor el 1 de enero de 1997; segundo, deroga el decreto número 97 de 19 de diciembre de 1990; posteriormente establecía:

Para los años 1997, 1998 y 1999, las “participaciones a que se refiere el Título Cuarto de esta ley, se pagarán a los Municipios del Estado en base a un régimen de transición en el que para 1997 se tomará en consideración un promedio ponderado que se integrará en un 75% en base a los criterios establecidos en el decreto número 97 y en un 25% por los criterios de esta ley. Para 1998 el promedio ponderado se integrará por un 50% de cada uno de ambos criterios. Para 1999 el promedio ponderado se integrará por un 25% del decreto aludido y un 75% de esta ley y para el año 2000 se aplicarán íntegramente los criterios establecidos en este cuerpo normativo.”

“Para resarcir a los municipios que resulten afectados en sus participaciones durante los años de 1997, 1998 y 1999, se creará un Fondo de Contingencia Hacendaria con el 0.25% de lo que el Estado perciba del Fondo General de Participaciones; el cual se distribuirá en proporción directa a las afectaciones que los Municipios hubieran tenido. Si el monto total de las afectaciones fuera inferior al fondo de contingencia hacendaria, sólo se distribuiría el Fondo hasta compensar dichas afectaciones. El Fondo de Contingencia Hacendaria se calculará anualmente y se liquidará durante el mes de enero del año siguiente.”



“Para los efectos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 65, durante el año de 1997 se considerará como Fondo Municipal de Participaciones, las participaciones entregadas en 1996, según lo dispuesto en el mencionado Decreto N° 97 que se deroga.”

Surge el Municipio de Calakmul y es por ello que en el transitorio, el artículo siete refiere la forma en la que se distribuirán las participaciones.

“El Municipio de Calakmul durante los años de 1997, 1998 y 1999, recibirá únicamente el 1% del total de participaciones que le corresponden al Estado por concepto del Fondo General de Participaciones, mismo que será tomado del 24% señalado en la fracción II del artículo número 64 de esta ley. Para el año 2000 las participaciones del Municipio de Calakmul se calcularán con el 70% de sus participaciones últimas que hubiese recibido al año anterior, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 65, fracción I, de la presente ley”.

iv. Número 114

Con la creación del Municipio de Candelaria, fue necesario introducir un transitorio a la LHMEC, primero para modificar el artículo 16, inciso 3 de la misma, donde contenía a los Municipios de Campeche y adicionar Candelaria. En cuyo número de decreto aparece es el 113, y de Periódico Oficial 1792, el 16 de diciembre de 1998.

El decreto Número 114 aparece en el mismo Periódico Oficial y misma fecha. Se adiciona un artículo séptimo transitorio a la LCHEC, para fijar la manera de distribución de las participaciones de Candelaria. El cual queda de la siguiente manera:

“El Municipio de Candelaria durante el año de 1999, recibirá el 0.8883% del total de participaciones que le correspondan al Estado por concepto del Fondo General de Participaciones, mismo que será tomado del 24 % señalado en la fracción II del artículo 64 de esta Ley. Para el año 2000 las participaciones del Municipio de Candelaria se calcularán al 70% de sus



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

participaciones últimas que hubiese recibido al año anterior, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 65 fracción I, de la presente Ley”.

El decreto entra en vigor el primero de enero de 1999.

Una vez establecidos los mecanismos a nivel federal, así como los decretos que establecen la forma de distribución de las participaciones en los Municipios de Campeche, es menester conocer los montos que se pagaron, el cálculo de lo que debió haberseles pagado a los Municipios y por último, los adeudos



CAPÍTULO 3. PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN INGRESOS FEDERALES 1980-2007

Ahora toca el turno al análisis cuantitativo, en primer lugar, tenemos que establecer los montos de las participaciones en ingresos federales del Estado de Campeche que fueron pagadas, para posteriormente establecer las que correspondieron al Municipio y por último, con los mecanismos descritos al final del capítulo anterior, diagnosticar los adeudos de las participaciones a los Municipios del Estado de Campeche dentro del periodo de 1980, que es la entrada en vigor de la LCF, hasta el año de nuestro estudio que corresponde al 2007.

Iniciemos el estudio de este capítulo con las participaciones Estatales pagadas de 1980 a 2007.

a. Participaciones Estatales Pagadas de 1980 a 2007

Las participaciones federales pagadas al Estado de Campeche, son aquellas que de acuerdo con la LCF le corresponde al Estado por los ingresos federales, en proporción en que la misma LCF determine. Estas transferencias son cubiertas por la SHCP mediante los fondos ya establecidos.

La información con la que se ha desarrollado el presente estudio es la única que se encuentra disponible, más completa y con la descripción más amplia de lo que le correspondió al Estado de Campeche en cada fondo; a pesar de que la SHCP tiene la obligación de hacer pública la información que corresponde a las participaciones, niega cualquier tipo de informes sobre lo que no fue publicado.

La tendencia que registraron las participaciones Estatales en el periodo 1980-2007 es al alza, siguiendo el incremento que se observó en la misma recaudación. No obstante, la Ley contempla que los fondos deben incrementarse año con año y se observa que en el total de las participaciones en el año 2004 hubo un decremento, representando así el 10.3% con respecto al año



anterior; fue el único año donde se registro una distribución a la baja en el Estado de Campeche.

Se observa en el gráfico 1 que el total de participaciones ha aumentado de forma considerable en comparación con el monto que se distribuyó en el año de 1980, pasando de 1,010.0 miles de pesos a 3, 375,600.0 miles de pesos en 2007.

El grafico 1 indica además, que el incremento más significativo, se encuentra entre el periodo 2004-2006, lo cual indica un incremento del 37. 9% en dicho periodo.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.
Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros).

Por su parte, el FGP registró un crecimiento promedio anual de 34.4% en el periodo 1980-2007; identificándose un decremento, al igual que en el total de los fondos, en el año 2004, el cual se estimó en el 15.2% con respecto al año



inmediato anterior. Además, este fondo sufrió otra reducción en su distribución (0.4%), observado entre 2006 y 2007.

El FFC se contabiliza como fondo independiente hasta el año de 1989 y es hasta el siguiente que se integra al FGP. El comportamiento del FFC registró un crecimiento promedio del 90.7%; la trayectoria en el periodo de duración de dicho fondo, refiere sólo a incrementos, pero los más significativos son los alcanzados entre 1986 y 1987 en el cual se observan, un mínimo de 16.5% y un máximo que equivale a 186.6%; en los años respectivos.

Con las modificaciones que se establecieron en la LCF a finales de 1980, se crea el FFM. A diferencia de los fondos anteriores, el FFM sufre reducciones en cuatro ocasiones: 1986, 1992, 1996 y 2003. En la primera de ellas la contracción no fue tan significativa ya que sólo representó casi el 2% con respecto al año anterior; el año que más se vio afectado por estas reducciones fue 1992 cuya reducción se manifiesta en 15.2% en relación al inmediato anterior. Cabe mencionar que a pesar de estas caídas, el incremento promedio entre 1981 y 2007 fue del 39.8%.

TOTAL DE PARTICIPACIONES Y FONDOS PARA EL ESTADO DE CAMPECHE 1980-2007 (Δ% anual)

Table with 5 columns: Año, Σ P1/, FGP2/, FFC3/, FFM4/ and rows for years 1980-1990.



Año	$\sum P^{1/}$	FGP ^{2/}	FFC ^{3/}	FFM ^{4/}
1991	27.5	28.6	-	41.5
1992	11.7	10.4	-	(15.2)
1993	15.6	13.5	-	57.7
1994	13.1	11.0	-	90.2
1995	20.4	20.0	-	44.4
1996	35.6	35.3	-	(3.0)
1997	34.3	34.3	-	20.7
1998	19.2	19.4	-	17.2
1999	24.1	25.5	-	22.0
2000	28.1	27.1	-	43.8
2001	9.4	8.5	-	0.9
2002	12.5	13.4	-	17.8
2003	6.1	5.5	-	(2.9)
2004	(10.3)	(15.2)	-	20.1
2005	16.7	15.7	-	21.6
2006	18.3	17.5	-	24.5
2007	0.8	(0.4)	-	2.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

1/ Total de Participaciones.

2/ Fondo General de Participaciones.

3/ Fondo Financiero Complementario.

4/ Fondo de Fomento Municipal

Por otro lado, desde la entrada en vigor de la actual LCF en 1980, se estableció en el artículo 2-A, el monto de la participación en los impuestos adicionales del 3% sobre importación y del 2% sobre exportaciones, es por ello que desde 1981 debería de aparecer la cifra del comercio exterior, pero no aparece sino hasta el año 1991. El comportamiento que ha registrado en dicho periodo se ha visto cambiante entre cada año, sin embargo y a pesar de ello, ha experimentado un aumento promedio anual del 2.8% en el periodo 1991-2007. Los años 2005 y 2006 indican que además de que dicho monto incrementara, ni siquiera se registro cantidad alguna, es decir, que sus registros aparecen en cero.

En el año de 1982 se realizó una modificación más a la misma ley que entró en vigor hasta el año siguiente; se establece en el artículo 2 que los “Estados que estén adheridos al SNCF y se encuentren coordinados con la Federación en



materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del ITUV, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto”. Pero es hasta 1989 que se establece el primer monto (1,300.0 miles de pesos) para dicho impuesto en el Estado de Campeche. La tendencia de dicho impuesto se observa en todo los años a la alza, a excepción de 1995, 2000 y 2006 que registraron descensos. Sucede lo mismo con los “incentivos” pero el decremento se observó solo en 1995, 2002 y 2005.

En el rubro de los hidrocarburos, es hasta el año de 1988 es cuando aparece la cifra que contabiliza al mismo. Siempre hay una tendencia positiva en su trayectoria pero para los años 1991 y 1992 no aparece cifra alguna. El crecimiento que se ha observado en el periodo 1988-2007 inicia con una cifra de 2,700.0 miles de pesos y para el fin del periodo se establece una cantidad de 139,500.0 miles de pesos, lo cual indica un incremento promedio anual de 23% para dicho rubro en el periodo señalado.

Para el año de 1990 se introduce el ISAN, sin embargo, es hasta el año de 1998 que se da a conocer el monto que corresponde por dicho impuesto en el Estado de Campeche; el comportamiento de este impuesto ha sido de igual forma, creciente y ha mostrado un crecimiento medio anual entre 1998-2007 equivalente al 18.4%.

En ese mismo año de 1990, se integra el impuesto recaudado por las Entidades, por concepto de las bases especiales de tributación IEPS y se conoce el monto que le correspondió a dicho Estado hasta 1997. Sólo en el 2000 y 2002 es donde se registran decrementos equivalentes al 2.3% y 27.1 respectivamente, en relación al año inmediato anterior.

En cuanto a las modificaciones de la LCF, se aplicaron para el año en que se presentaron y se considera que cuando algún Fondo no aparece es porque seguramente se integró a otro; lo que es un hecho es que la información referente



a los fondos para los años que se establecen no fue hecha pública y esto sólo tiene una explicación: la LCF ha sido violentada de manera sistemática por la misma SHCP.

En el cuadro 1 de los anexos estadísticos, se presenta el cuadro que contiene cada uno de los montos por fondo, desde 1980 hasta 2007 y es ahí donde se puede apreciar de forma más precisa los incrementos o decrementos que se han analizado por fondo.

b. Participaciones Municipales Pagadas

La información sobre las Participaciones Federales representa un complejo problema por lo que se refiere a los montos y tiempos de los pagos realizados. De forma general, es grave el problema que se presenta en el momento en que se analiza a las Finanzas Públicas del Estado de Campeche, ya que en la Federación existe una anarquía en el manejo de dichos recursos disfrazada de orden y respeto a la Ley.

La SHCP maneja la información de manera discrecional y esto se debe a que la misma Secretaría no tiene en sus acervos el monto de las Participaciones pagadas a los Municipios en el periodo que va de 1980 a 1988, las cuentas de la Hacienda Pública no presentan el desglose de lo que le correspondió a cada Estado sino hasta el año de 1995, y la información en general, después de 1989 se puede conseguir a través del INEGI-SIMBAD. En cuanto a los montos pagados que deberían de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, simplemente no aparecen, la única información en cuanto a las Participaciones Municipales es la de las Leyes de ingresos de los Municipios, y la del Presupuesto de Egresos, pero esto sólo para algunos años.

La Información de las Participaciones pagadas a los Municipios de 1980 a 1988 no existe para el conjunto de éstos del Estado de Campeche, lo que

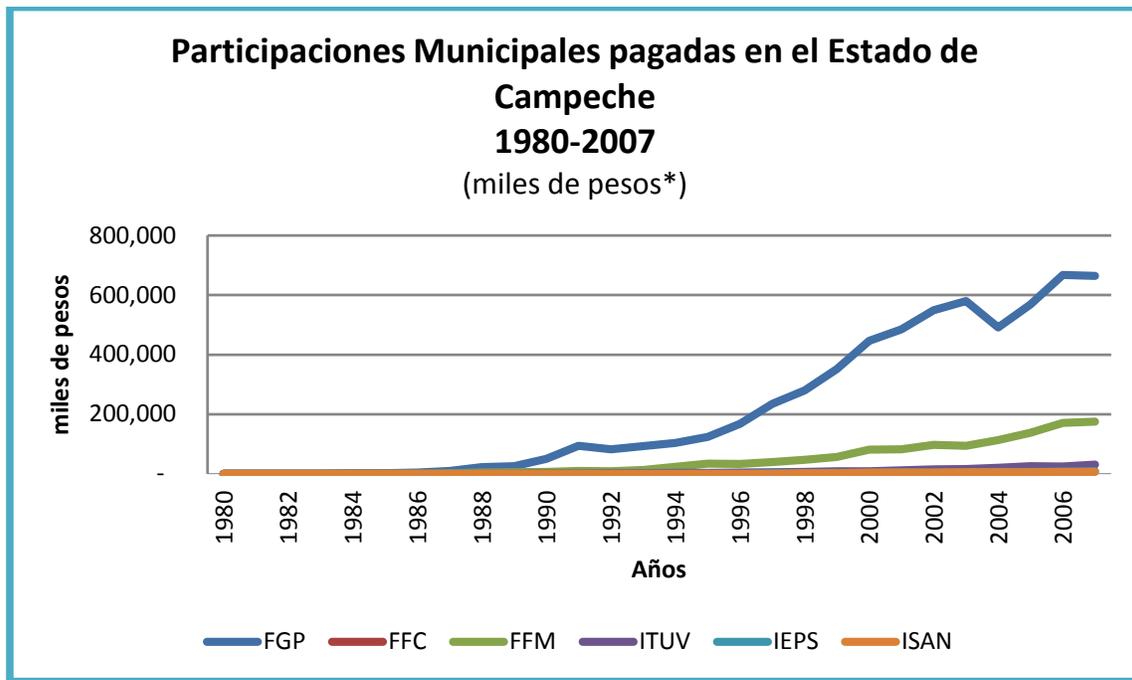


presenta una complicación para el desarrollo de este estudio. Sin embargo, se tomará en cuenta a las participaciones pagadas de 1988-2007 por Municipios.

Sin embargo, ya se establecieron los montos de participaciones que se transfirieron directamente al Estado, a éstas cantidades se les aplican los porcentajes que los diversos decretos han establecido. A cada uno de los fondos se les aplica por año, el porcentaje que asignó la legislatura del Estado.

En el cuadro 2 de los anexos estadísticos, aparecen contemplados los montos de las participaciones municipales para cada uno de ellos. El siguiente gráfico (2) indica la forma en que se comportaron las participaciones municipales en el periodo referido mediante cada uno de los fondos.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros).

Claramente se percibe la importancia de los Fondos General de Participaciones y Fomento Municipal, en las participaciones municipales; ya que estos dos fondos son los más elevados, como se aprecia en el gráfico 2.



El total de las participaciones municipales presenta una tasa media de crecimiento de 29.1% en el periodo 1984-2007, es decir, que anualmente crecía aproximadamente en ese porcentaje. En 23 años ha crecido en 355.0% en relación a la cantidad establecida en el año de 1984, las cantidades lo indican, mientras en el primer año, el monto de dicho fondo constituía 2,495.0 miles de pesos; en el 2007 con 885,636.0 miles de pesos. En este periodo se registraron dos años con comportamientos a la baja: el primero de ellos se consolida en el año de 1992 con una reducción de 11.7 puntos porcentuales; mientras la otra se registró en 2004 y fue de 9.1% con relación al año inmediato anterior. El año que mayor crecimiento tuvo fue 1988 y lo hizo en proporción de 140.2% en relación al anterior

Por otro lado, el FGP tuvo tres decrementos en dicho periodo, el más importante apareció en 2004 y fue en proporción del 15.2% con relación a su inmediato anterior. Sin embargo y pese a los anteriores, el general el FGP registró un crecimiento medio anual de 30.1 puntos porcentuales.

No cabe duda que el FFC se encontraba con una tendencia siempre al alza y estuvo regido por tasas de crecimiento altas, entre ellas en 1987 mostró un aumento de 186.6% con respecto al anterior. La tendencia que se observó en este fondo se establece en relación del 84.2% de manera creciente anualmente.

A diferencia de los anteriores fondos, el FFM es el que más disminuciones ha sufrido, la más importante es la de 1992, que representó una caída del 15.2% y su máximo en crecimiento se encontró en el año 1988 y creció 137.8 puntos porcentuales.

El ITUV mostró un crecimiento en términos porcentuales equivalente al 30.3 de forma anual en el periodo 1989-2007, sin embargo, la participación que constituyó en el primer año, indica que sólo representó el 0.8% de total de las participaciones; para el año 2007 ya constituía el 3.5% del total de las mismas. No



obstante, en 1991 creció 152.9% el mayor crecimiento en el periodo antes referido.

En cuanto a la participación por IEPS, destaca que apareció el monto hasta el año 1998. En el 2002 se observa una caída en relación con el año anterior de 27.1%, es decir que en términos absolutos, pasó de 5,320.0 a 3,880.0 miles de pesos. Su crecimiento anual fue el más bajo de todas las participaciones, representando sólo el 16.1% y comparado con el ISAN, la diferencia entre la representación de crecimientos anuales indica 2.3%, quedando aún así el IEPS en último lugar.

A pesar de observar mediante los fondos, la forma de distribución de cada uno, queda claro que los Municipios del Estado de Campeche han obtenido una cifra superior año con año, sin embargo, algunos de los Municipios que más perciben por este concepto son Carmen y Campeche.

El cuadro 2 se observa que el año en que más participaciones percibieron los Municipios de Campeche y Carmen fue el 2006, representando del total de las mismas, el 26.4% y 29.9% respectivamente. Entre 1989 a 2007 los Municipios: Campeche obtuvo un monto total por importe de participaciones equivalente a 2,836,251.5 miles de pesos; mientras Carmen obtuvo por el mismo concepto 2,807,250.2 miles de pesos. Estableciendo un porcentaje semejante al 28.2% y 27.9 del total de las participaciones en el periodo establecido para estos dos Municipios.

Los Municipios que han obtenido un mayor crecimiento en cuanto a participaciones pagadas en el periodo en que INEGI publica estas cifras (1989-2007), han sido: Hecelchakán (22.8%), Tenabo (22.4%), Carmen (22.4%) y Calkiní (22.2%); cabe mencionar que el Municipio de Escárcega fue creado en 1992; mientras Calakmul y Candelaria en 1998.



La publicación de las Participaciones debió ser publicada al total de los Municipios del Estado de Campeche, y es por ello que se procederá a realizar los cálculos respectivos. Es menester conocer los montos de las Participaciones Municipales en ingresos Federales pagadas a los Municipios del Estado de Campeche ya que toca el turno de establecer los cálculos para determinar los montos que debieron de haberseles pagado a los Municipios del Estado y que ahora se conoce, pero quedará más en claro, que están en desacuerdo a las normas establecidas por las Legislaturas del Estado de Oaxaca en el periodo de estudio, y de este modo podemos conocer los posibles adeudos que por dicho concepto tiene la SHCP y el Gobierno Estatal con todos y cada uno de los Municipios.

c. Adeudos por Participaciones Municipales no pagadas de 1980 a 2007

La legislación para el pago de las Participaciones Municipales en Ingresos Federales ha mostrado irregularidades, es por ello que se hace necesario establecer de forma correcta el cálculo de las mismas con la finalidad de dar a conocer los montos reales que debieron ser pagados a los Municipios. Éste cálculo es complejo, primero, en la forma en la que tengan que distribuir las Participaciones según el año para el que se realice el cálculo; y por otro lado, que las cifras de los montos sean publicadas, se presentan otros aspectos del cálculo como el conocer la población, los ingresos y la división Municipal, elementos que representan una parte fundamental del cálculo.

Para calcular las Participaciones que debieron ser pagadas a los Municipios es necesario conocer los mecanismos establecidos por las Legislaturas locales- los cuales ya quedaron establecidos en el apartado conocido como el “pago de las participaciones Municipales (decretos)”, el capítulo 2 de esta parte III-, ya que éstas establecen los fondos y sus correspondientes porcentajes que del total de



las Participaciones pagadas al Estado y se constituirán como Participaciones Municipales.

Una vez realizado el cálculo para dichos montos, se ha establecido el total de las participaciones que debió de haberse pagado a los Municipios del Estado de Campeche; el siguiente cuadro muestra los montos de las participaciones calculadas y pagadas. Se observa que el monto de las participaciones pagadas a los Municipios es mayor a las calculadas, no obstante, aunque el último es mayor que el primero, esto no indica que no se haya adeudo a los Municipios, ya que este es un calculo del total, implica que cada municipio le corresponde una cantidad que no está implícita en el mismo cuadro y que de ahí exista dicho adeudo. Por otro lado, debido a que ni INEGI, ni SHCP, no publicaron los montos para antes del año 1989, se realiza de esta manera dicho cuadro con periodo 1989-2007

Participaciones 1989-2007
(miles de Pesos)

Año	Calculadas	Pagadas
Σ	6,307,966.4	10,055,181.7
1989	34,252.0	36,880.5
1990	57,000.5	56,486.5
1991	84,212.0	81,820.7
1992	91,397.0	106,986.8
1993	107,540.0	120,827.0
1994	129,455.0	144,891.1
1995	160,489.0	182,468.0
1996	204,592.0	233,398.8
1997	239,867.8	309,449.0
1998	287,980.6	415,508.6
1999	359,373.6	569,430.1
2000	462,704.0	631,186.9
2001	505,104.0	720,214.8
2002	572,728.0	611,966.2
2003	572,728.0	930,613.2
2004	605,144.0	1,086,016.0



Año	Calculadas	Pagadas
2005	522,428.0	1,151,672.4
2006	605,432.0	1,345,224.1
2007	705,538.8	1,320,140.9

Fuente: Elaboración propia con cálculos realizados y datos del INEGI

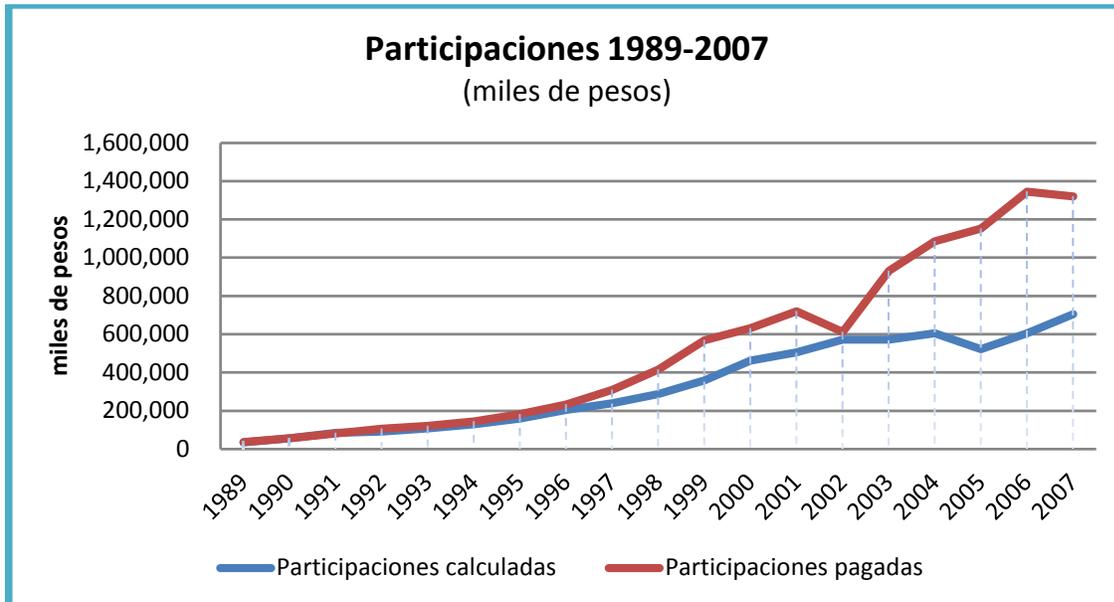
De igual forma, en el gráfico 3 se indica la trayectoria que han seguido tanto las participaciones pagadas como las calculadas; éstas mostrando un comportamiento constante en comparación con las primeras. No alcanza a percibirse en dicho gráfico algunas cantidades que están por arriba de los montos pagados, esto sucede en los primeros años, como lo muestra la tabla anterior.

La forma en que se obtienen los adeudos entre estas dos cantidades es una diferencia, y de forma clara, entre cada Municipio y anualmente (adeudos corrientes); ella, tendrá que actualizarse con un índice de actualización para obtener los montos de adeudo a la fecha establecida.

Entonces la Ley si establece cual es el mínimo que debe ser pagado, sin embargo, no establece nada acerca de pagos que superen la suma que correspondía a algún Municipio, sí esos pagos fueron realizados de manera ilegal o no, no podemos determinarlo, lo que es un hecho es que no se pueden afectar los fondos establecidos en los términos de la Ley.



Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con cálculos realizados y datos del INEGI

Es necesario saber como se calculan los recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, para lo cual es necesario seguir lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, obtendremos un índice de actualización que será nuestra herramienta para calcular los recargos.

i. Corrientes

Los adeudos corrientes por participaciones municipales no pagadas se calculan, como se estableció anteriormente, mediante una diferencia entre que lo que se debió haber pagado (el cálculo) y lo pagado, es lo que se encuentra publicado, en nuestro caso, tomado de INEGI para cada Municipio del Estado de Campeche de participaciones.

En el cuadro numero 4 de los anexos estadísticos se establecen los montos por dicho concepto, fijando los adeudos por municipio y por año, en el mismo, se



fija a partir del año de 1984 ya que el primer decreto que refiere a las participaciones en el Estado fue el 85, con fecha de 30 de mayo de 1984 y con efecto retroactivo al primero de enero del mismo año, es decir, que no se encontró algún decreto que estableciera el pago de participaciones de 1980 a 1983. La siguiente tabla muestra de forma condensada las cantidades que corresponden a los adeudos corrientes por municipios en el periodo 1989-2007.

RECLAMACIONES POSIBLES CORRIENTES
1989-2007
(miles de pesos)

Municipio	RPC*	%
Σ	51,991.8	100.0
Calkiní	1,155.6	2.2
Campeche	20,824.3	40.1
Carmen	15,695.0	30.2
Champotón	1,904.4	3.7
Hecelchakán	474.0	0.9
Hopelchén	671.0	1.3
Palizada	1,334.3	2.6
Tenabo	770.2	1.5
Escárcega	6,814.6	13.1
Calakmul	2,348.2	4.5
Candelaria	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con cálculos realizados y datos del INEGI.

* Reclamaciones Posibles Corrientes

El cuadro anterior nos muestra que el total es de 51,991.80 miles de pesos, de los cuales al municipio al que más se le debe es Campeche que representa el 40.0% del total del adeudo. El Municipio que le sigue es Carmen con 30% del adeudo total, es decir, que entre estos dos Municipios suman el 70% del adeudo total. El Municipio al que no se le adeuda nada es Candelaria.



Una vez fijados los adeudos por concepto de Participaciones Municipales, logrando estimar el total de éstos y obteniendo los totales anuales para cada Municipio, queda resaltar lo que establece el Artículo 6 segundo párrafo de la LCF, indica que “La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones”. Es necesario realizar la actualización de los recargos, según lo anterior, para determinar el monto del adeudo final, es decir, los adeudos actualizados para los Municipios del Estado de Campeche.

ii. Actualizados

Para la actualización de los adeudos corrientes es necesario saber como se calculan los recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; es necesario establecer para estos casos, lo que establece el CFF que anteriormente ya se citó.

α. El procedimiento de actualización

Como los adeudos a que se refiere el artículo 6 de la LCF, se refiere a los adeudos a pago de contribuciones, el CFF refiere primero, que éstas se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 del CFF, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.²⁴⁷

²⁴⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 2



El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del Fisco Federal se actualizará según lo que establece el artículo 17-A del mismo CFF; indica que será por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. El factor de actualización se obtendrá de la relación entre INPC del mes anterior al más reciente del periodo entre el INPC correspondiente al mes anterior del año más antiguo.

$$IA = \frac{INPC \text{ Año } 2_{t_{12-1}}}{INPC \text{ Año } 1_{t_{12-2}}}$$

Donde:

IA = Índice de Actualización

$INPC \text{ Año } 2_{t_{12-1}}$ = INPC del mes anterior al año reciente

$INPC \text{ Año } 1_{t_{12-2}}$ = INPC del mes anterior del año antiguo

Para el efecto del mismo artículo 6 de la LCF, donde establece el retraso que después de 5 días que el Estado hubiese recibido las participaciones, dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; el CFF establece en su artículo 21 que cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán de pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco Federal por falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate.



Las contribuciones actualizadas son las que resultan de aplicar a éstas el índice de precios al consumidor, multiplicados por la tasa que se resulte de sumar los recargos aplicables a cada año.

Las cantidades del INPC fueron tomadas de la página electrónica de Banco de México y de Servicio de Administración Tributaria (SAT); la tasa de actualización de los recargos con prórroga de la página de ésta última.

El monto al que ascienden los adeudos de las Participaciones no pagadas a precios constantes se obtiene de multiplicar las Participaciones no entregadas por el índice de actualización que se obtuvo, aplicado a cada y para todos los Municipios.

β. Los montos

Los montos de las Participaciones no pagadas en el Estado de Campeche tuvieron una actualización de los adeudos con prórroga al mes de abril del 2010. Ahora toca el turno de establecer dichos montos para cada Municipio del Estado de Campeche.

En el anexo estadístico numero 5 se muestran las cantidades por Municipios, en el periodo de 1984-2007, sin embargo, ocurre lo mismo que con los adeudos corrientes, solamente se pueden establecer dichos montos para el periodo 1989-2007 ya que solamente se publicaron los montos pagados, a partir de año 1989.

En el siguiente cuadro se señalan las cantidades de los adeudos por concepto de participaciones no pagadas a precios constantes, obteniendo la cantidad mayor el Municipio de Escárcega con un monto de 1,737,789.4 miles de pesos; lo anterior debería causar confusión ya que en los adeudos corrientes aparecía en primer lugar, el Municipio de Campeche, mientras que en los montos actualizados



ocupa el segundo lugar, pues la explicación es que debido a que los adeudos de Escárcega datan de más tiempo, los intereses se vuelven más elevados.

Posibles Reclamaciones
Actualizadas
(miles de pesos)

Municipio	RPA*	%
Σ	4,857,326.7	100.0
Calkiní	238,071.2	4.9
Campeche	1,364,667.6	28.1
Carmen	153,185.2	3.2
Champotón	460,790.0	9.5
Hecelchakán	164,970.5	3.4
Hopelchén	185,662.1	3.8
Palizada	288,465.5	5.9
Tenabo	168,014.8	3.5
Escárcega	1,737,789.4	35.8
Calakmul	95,710.5	2.0
Candelaria	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con cálculos realizados y datos del INEGI.

* Reclamaciones Posibles Actualizadas a abril de 2010

El monto a que asciende el adeudo indica la cantidad de 4,857,326.7 miles de pesos, equivalente a 169.2% del total de inversión en educación media superior durante 2008²⁴⁸, es decir, que se cubrió el presupuesto de educación media superior y estuvo a casi 30% de cubrir otro presupuesto similar; o bien, crear 35 torres de Oncología como la que se construye en el Hospital Regional de alta Especialidad “Juan Graham Casassus” en Villahermosa, Tabasco²⁴⁹.

²⁴⁸Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, disponible en: <http://www.informe.gob.mx/informe/>, pág. 453

²⁴⁹Ibíd., pág. 439



Los Municipios con mayor adeudo son Campeche y Escárcega, entre los dos, representan el 63.9% del adeudo total; mientras, al Municipio de Candelaria no se tiene adeudo alguno.

El papel de las Participaciones Municipales en ingresos Federales es fundamental, ya que representa una proporción muy alta de los ingresos tanto del Estado de Campeche como de sus Municipios, en definitiva el fortalecimiento de las Haciendas Municipales depende en gran medida de que se cumpla con lo establecido en las Leyes Federales y Locales y de que se manifieste un respeto estricto de la Ley por parte de las autoridades Estatales y Federales, lo cual se manifestaría con la liquidación del monto de los adeudos por todos y cada uno de los Municipios, ya que esta falta de pago es un acto ilegal, que además violenta el derecho y hace del Sistema Fiscal, un sistema retrogrado que únicamente sirve para pagar los favores del clientelismo, adquiridos entre las autoridades Estatales y Federales, pasando por encima del desarrollo mismo de los Municipios, y de su posibilidad de lograr éste sobre la base de un presupuesto más amplio, que permita desarrollar proyectos de inversión para satisfacer sus necesidades.



CONCLUSIONES

El sistema federal no ha eliminado el centralismo que ha distinguido a nuestro país desde su vida.

El establecimiento del actual sistema ha demostrado que un sistema descentralizado no funciona.

Este sistema ha fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las facultades de los poderes de la organización política -poder federal y locales- y legitimado las competencias de los Estados. Así, se ha buscado establecer facultades fiscales por medio de las cuales, los Estados participen de crecientes ingresos por vía de competencia Constitucional para el cobro de impuestos; lo que ha traído el establecimiento de “las participaciones” que se establecen en un sistema fiscal que funciona mediante la concertación administrativa entre la SHCP y los Estados.

La evolución histórica del sistema fiscal en nuestro país ha hecho concluir que las Convenciones Nacionales han fracasado y no es por las sugerencias que han emitido, sino por que, no se ha puesto especial interés a sus recomendaciones, importando a los funcionarios solamente la cuestión de intereses económicos. Se hacen presentes las características esenciales del Estado capitalista actual, estableciendo un gobierno burgués.

El presente estudio ha mostrado los adeudos que se establecen desde 1980 hasta la fecha, sin embargo, sólo se tiene el conocimiento de los montos a partir de 1989 y esto es debido a la complicidad de los Secretarios de Hacienda, Gobernadores, representantes del Congreso y demás amigos que con la finalidad de obtener recursos de forma ilícita, se atreven a desobedecer los preceptos legales de nuestra Carta Magna. Podemos afirmar entonces que las participaciones Municipales en Ingresos Federales se han constituido como el más



grande “Fraude Fiscal al Municipio Libre”. También se haría preciso citar lo establecido en el párrafo 2 del artículo 108 de la CPEUM

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Entonces, las cuestiones fiscales en México se han caracterizado por la inexistencia jurídica y nulidad de los actos de entrega y percepción de las participaciones municipales en ingresos federales. Esto ocurrió cuando se facultó a la SHCP, para sustituir a la Federación y entregarle las participaciones municipales a los Ejecutivos de los Estados y estos a su vez a sus Municipios, y el Congreso Estatal no emite anualmente las bases, los plazos ni los montos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios. Haciendo a un lado lo establecido en el artículo 133 de la CPEUM la cual se erige como la “Ley Suprema”.

El estudio nos demuestra que existe un adeudo por parte del Gobierno Estatal de Campeche en el periodo 1989-2007 que asciende a 4,857,326.7 miles de pesos en suma de los 11 municipios. El Derecho Constitucional (técnica de la libertad, para algunos autores) ha establecido que la forma para hacer obtener los recursos que no se pagaron es la “Controversia Constitucional”; y puede ser presentada por el Presidente Municipal ya que de acuerdo con la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, es él quien puede ejercer estas facultades, siendo éste el único recurso que las Leyes le otorgan. En esta Controversia presentada ante la Suprema Corte el Municipio podría solicitar a la Corte exija a la Secretaría de Hacienda que muestre con que facultades entregó a el Ejecutivo estatal las Participaciones de los Municipios, a los Gobernadores bajo que facultades las recibieron y con que mecanismos las distribuyeron ya que las bases, plazos y montos no fueron publicados año con año y se demostró que cuando se publicaron no fueron utilizados para el cálculo de las Participaciones.



El resultado se conoce ya que las facultades descritas no existen, la violación a la Constitución es evidente y dicha Controversia concluiría que no han sido pagadas de manera adecuada las Participaciones.

Las características del estudio han sido dadas a conocer, a pesar de ello, cabe además resaltar que lo anterior no es sino reflejo de las condiciones económicas históricas de nuestro país y del tipo de capitalismo a que está sujeto. Y es que las características de éste último muestran el papel de un Estado que sólo es encargado del desarrollo, pero de los intereses de unos cuantos y no del desarrollo económico a su cargo. Históricamente sus funciones han sido estudiadas por diversas corrientes económicas. Por un lado, los clásicos franceses, definían las atribuciones del Estado principalmente en un sentido negativo. En el caso de Say, establece que “el Gobierno ideal es el gobierno barato y que actúa poco”. El Estado es mal industrial, mal negociante.

En una posición contraria, los liberales ingleses oponen la definición positiva de su función. Siguen lo establecido por Adam Smith, el cual reconoce al Estado, el derecho y el deber de proteger a la sociedad contra la violencia y las invasiones (seguridad interior y exterior); el derecho y el deber de administrar justicia y de imponer contribuciones. Smith afirma que el Estado no puede permanecer indiferente ante los infortunios humanos; que le incumbe crear aquellas instituciones públicas de que se desinteresan los particulares, por no considerarlas lucrativas; pero que interesan, en cambio, a la sociedad. Los ingleses no son enemigos de la acción del Estado por cuestión de partido. A su vez, Say admite el intervencionismo bienhechor en algunos casos particulares.

No obstante los argumentos que presentaron los clásicos y liberales, queda claro que el Estado actual, específicamente el Mexicano lejos de crear los mecanismos que permitan el desarrollo económico que tanto se pregona, seguirá obedeciendo al mercado, pero principalmente a los intereses la burguesía.



Con la intención además de que las finanzas públicas municipales continúen sufriendo con el “Fraude Fiscal al Municipio Libre”, los funcionarios o representantes del Estado seguirán dejando este problema a un lado con la intención de ver solamente por sus intereses económicos. Me gustaría concluir este trabajo con una cita, que establece objetivamente la naturaleza del impuesto:

“La esencia misma del impuesto es la lucha de clases; la “falta de contraprestación” es el derecho de la fuerza y ‘el destino de los fondos’ así como el ‘hecho generador’, por más ‘justos’, ‘eficaces’ o ‘económicos’ que sean, y por más que se vean influídos por la presión política, por las clases dominadas, son establecidos por la clase en el poder”.

Lénine Rojas Olivas.

Una reforma al Sistema Fiscal Mexicano, las tarifas del Impuesto sobre la Renta

ANEXOS

Cuadro 1

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS AL ESTADO DE CAMPECHE CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO
FISCAL DE 1980-2007
(Miles de pesos)

AÑO	TOTAL	FGP	FFC	FFM	ITUV	COMERCIO EXTERIOR	HIDRO- CARBUROS	IEPS	ISAN	INCENTIVOS
1980	1,010.0	955.0	55.0	-	-	-	-	-	-	-
1981	1,421.0	1,273.0	119.0	29.0	-	-	-	-	-	-
1982	2,539.0	2,128.0	194.0	217.0	-	-	-	-	-	-
1983	5,468.0	4,495.0	415.0	558.0	-	-	-	-	-	-
1984	9,397.0	7,765.0	863.0	769.0	-	-	-	-	-	-
1985	13,545.0	10,854.0	1,706.0	985.0	-	-	-	-	-	-
1986	25,736.0	22,779.0	1,988.0	969.0	-	-	-	-	-	-
1987	53,585.0	46,037.0	5,698.0	1,850.0	-	-	-	-	-	-
1988	131,600.0	110,100.0	14,400.0	4,400.0	-	-	2,700.0	-	-	-
1989	156,900.0	128,100.0	18,300.0	4,700.0	1,300.0	-	2,900.0	-	-	1,600.0
1990	267,700.0	250,700.0	-	6,500.0	1,700.0	-	4,700.0	-	-	4,100.0
1991	341,400.0	322,400.0	-	9,200.0	4,300.0	3,200.0	-	-	-	2,300.0
1992	381,500.0	355,900.0	-	7,800.0	8,700.0	5,300.0	-	-	-	3,800.0
1993	440,900.0	404,000.0	-	12,300.0	11,600.0	600.0	5,100.0	-	-	7,300.0
1994	498,600.0	448,500.0	-	23,400.0	14,500.0	600.0	4,300.0	-	-	7,300.0
1995	600,200.0	538,300.0	-	33,800.0	14,400.0	700.0	9,500.0	-	-	3,500.0
1996	814,100.0	728,400.0	-	32,800.0	21,300.0	1,000.0	15,000.0	-	-	15,600.0
1997	1,093,700.0	978,400.0	-	39,600.0	28,100.0	1,200.0	21,300.0	8,900.0	-	16,200.0
1998	1,303,300.0	1,168,100.0	-	46,400.0	33,400.0	1,500.0	12,600.0	11,600.0	7,200.0	22,500.0
1999	1,617,900.0	1,465,400.0	-	56,600.0	44,300.0	1,700.0	12,200.0	17,400.0	9,800.0	10,500.0
2000	2,073,000.0	1,862,100.0	-	81,400.0	43,700.0	2,200.0	34,300.0	17,000.0	18,300.0	14,000.0
2001	2,266,900.0	2,020,100.0	-	82,100.0	55,900.0	1,900.0	41,000.0	26,600.0	18,900.0	20,400.0
2002	2,550,400.0	2,290,200.0	-	96,700.0	75,400.0	2,700.0	30,700.0	19,400.0	20,600.0	14,700.0
2003	2,706,000.0	2,416,100.0	-	93,900.0	77,300.0	2,800.0	49,300.0	25,500.0	23,600.0	17,500.0
2004	2,427,300.0	2,048,200.0	-	112,800.0	98,300.0	2,800.0	83,800.0	30,800.0	25,200.0	25,400.0
2005	2,832,100.0	2,368,800.0	-	137,200.0	127,300.0	-	119,800.0	31,900.0	25,400.0	21,700.0
2006	3,349,374.9	2,783,168.6	-	170,800.9	121,046.3	-	157,404.5	37,882.7	28,962.8	50,109.0
2007	3,375,600.0	2,770,900.0	-	175,500.0	153,200.0	5,000.0	139,500.0	39,500.0	32,900.0	59,100.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP.

* Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros)



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

Cuadro 2

PARTICIPACIONES MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DE 1980-2007
(Miles de pesos)

AÑO	TOTAL	FGP	FFC	FFM	ITUV	IEPS	ISAN
1980	-	-	-	-	-	-	-
1981	-	-	-	-	-	-	-
1982	-	-	-	-	-	-	-
1983	-	-	-	-	-	-	-
1984	2,494.6	1,553.0	172.6	769.0	-	-	-
1985	3,497.0	2,170.8	341.2	985.0	-	-	-
1986	5,922.4	4,555.8	397.6	969.0	-	-	-
1987	12,197.0	9,207.4	1,139.6	1,850.0	-	-	-
1988	29,300.0	22,020.0	2,880.0	4,400.0	-	-	-
1989	34,240.0	25,620.0	3,660.0	4,700.0	260.0	-	-
1990	56,980.0	50,140.0	-	6,500.0	340.0	-	-
1991	103,556.0	93,496.0	-	9,200.0	860.0	-	-
1992	91,397.0	81,857.0	-	7,800.0	1,740.0	-	-
1993	107,540.0	92,920.0	-	12,300.0	2,320.0	-	-
1994	129,455.0	103,155.0	-	23,400.0	2,900.0	-	-
1995	160,489.0	123,809.0	-	33,800.0	2,880.0	-	-
1996	204,592.0	167,532.0	-	32,800.0	4,260.0	-	-
1997	281,816.0	234,816.0	-	39,600.0	5,620.0	1,780.0	-
1998	337,184.0	280,344.0	-	46,400.0	6,680.0	2,320.0	1,440.0
1999	422,596.0	351,696.0	-	56,600.0	8,860.0	3,480.0	1,960.0
2000	544,104.0	446,904.0	-	81,400.0	8,740.0	3,400.0	3,660.0
2001	587,204.0	484,824.0	-	82,100.0	11,180.0	5,320.0	3,780.0
2002	669,428.0	549,648.0	-	96,700.0	15,080.0	3,880.0	4,120.0
2003	699,044.0	579,864.0	-	93,900.0	15,460.0	5,100.0	4,720.0
2004	635,228.0	491,568.0	-	112,800.0	19,660.0	6,160.0	5,040.0
2005	742,632.0	568,512.0	-	137,200.0	25,460.0	6,380.0	5,080.0
2006	876,339.7	667,960.5	-	170,800.9	24,209.3	7,576.5	5,792.6
2007	885,636.0	665,016.0	-	175,500.0	30,640.0	7,900.0	6,580.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP.

* Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros)



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

Cuadro 3

PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN INGRESOS FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE
1989-2007
(miles de pesos)*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total Σ(89-07)	Σ(89-07) %	TMC
TOTAL	36,880.5	56,486.5	81,820.7	106,986.8	120,827.0	144,891.1	182,468.0	233,398.8	309,449.0	415,508.6	569,430.1	631,186.9	720,214.8	611,966.2	930,613.2	1,086,016.0	1,151,672.4	1,345,224.1	1,320,140.9	10,055,181.7	100.0	22.0
Calkiní	2,171.2	3,304.3	4,596.3	5,168.4	6,073.9	7,658.3	9,660.4	13,621.0	15,603.4	26,064.6	24,740.8	38,689.0	37,720.2	38,820.5	62,405.9	59,967.7	67,540.6	79,350.0	80,157.6	583,313.9	5.8	22.2
Campeche	14,957.2	19,980.1	33,064.1	41,645.9	43,009.0	50,767.0	65,916.7	85,169.6	105,391.9	117,623.5	131,761.9	185,285.9	213,719.6	171,011.0	277,062.6	260,804.0	330,499.9	355,792.2	332,789.3	2,836,251.5	28.2	18.8
Carmen	10,394.4	17,851.8	22,672.7	28,191.6	30,514.9	35,817.4	44,809.6	59,300.1	87,249.8	112,971.6	121,688.6	169,870.5	183,865.1	135,497.0	237,005.8	387,045.1	326,354.8	401,750.7	394,398.9	2,807,250.2	27.9	22.4
Champotón	3,669.7	6,180.9	8,567.0	9,692.4	14,303.5	16,725.3	18,982.9	20,825.3	28,053.4	44,301.4	79,907.0	52,284.7	68,172.5	57,756.0	79,982.2	96,016.3	105,585.1	122,982.6	112,937.0	946,925.4	9.4	21.0
Hecelchakán	1,468.4	2,349.0	3,254.5	3,996.1	4,933.0	6,290.1	8,024.5	10,455.5	13,552.8	18,601.6	32,168.1	29,555.8	34,723.7	29,658.9	34,697.3	35,323.2	40,066.1	59,609.9	59,049.0	427,777.5	4.3	22.8
Hopelchén	1,687.6	2,722.3	4,114.0	4,537.0	4,985.3	6,309.8	9,065.5	10,912.3	15,163.4	16,293.4	37,144.8	25,048.8	27,460.1	31,343.0	33,888.0	36,885.6	42,360.2	52,129.8	54,859.7	416,910.4	4.1	21.3
Palizada	1,297.3	2,044.1	2,779.4	3,170.5	3,669.3	4,769.6	6,377.0	7,533.4	10,252.2	13,335.1	19,801.5	20,698.2	27,303.7	25,362.0	33,270.8	35,494.1	35,189.6	35,684.3	44,517.4	332,549.4	3.3	21.7
Tenabo	1,234.7	2,054.0	2,772.8	3,347.4	4,135.1	5,600.7	6,092.7	7,337.4	9,899.1	12,335.0	19,578.1	17,728.1	21,806.0	20,311.0	31,595.4	34,111.9	37,651.5	41,130.0	46,963.3	325,684.0	3.2	22.4
Escárcega	0.0	0.0	0.0	7,237.6	9,203.0	10,953.0	13,538.6	18,244.2	24,283.0	34,240.4	64,593.2	49,825.6	54,076.5	46,196.0	66,234.3	65,167.7	75,323.1	88,097.2	87,674.5	714,887.9	7.1	14.9
Calakmul	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13,406.7	25,438.8	19,312.9	23,501.9	25,408.0	35,852.0	35,930.7	43,135.1	50,729.1	49,217.9	321,933.3	3.2	7.5
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6,335.3	12,607.3	22,887.4	27,865.5	30,602.9	38,619.0	39,269.7	47,966.2	57,968.2	57,576.6	341,698.0	3.4	13.0

FUENTE: SIMBAD-INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>

* Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros)



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

Cuadro 4

POSIBLES RECLAMACIONES CORRIENTES DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN INGRESOS FEDERALES.
CAMPECHE 1984-2007
(miles de pesos)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	
TOTAL	2,495.33	3,498.05	9,924.41	12,201.22	29,310.16	54,547.68	8,055.22	262.35	552.25	75.13	332.01	1,197.62	3,348.20	0.03	756.00	0.00	0.02	9,711.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	51,991.80	
Calkiní	174.6	241.3	381.9	781.0	1,874.4	2.4	262.3	267.8	33.6	157.2	145.9	183.8	0.0	0.0	0.0	102.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,155.6
Campeche	929.1	1,318.5	2,353.9	4,872.9	11,713.6	0.0	3,154.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,653.4	0.0	0.0	14,016.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20,824.3
Carmen	605.0	848.1	1,436.2	2,957.9	7,105.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15,695.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15,695.0
Champotón	277.9	391.6	679.1	1,401.8	3,368.4	276.6	416.3	395.1	78.1	0.0	0.0	0.0	738.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,904.4
Hecelchakán	129.8	178.4	274.8	560.2	1,344.0	84.9	184.2	204.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	474.0
Hopelchén	148.6	204.5	317.1	647.0	1,552.5	108.2	211.2	0.0	0.0	149.8	201.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	671.0
Palizada	115.9	159.2	244.7	498.9	1,196.8	85.6	210.3	271.8	68.6	245.3	227.4	0.0	225.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,334.3
Tenabo	114.3	156.5	236.7	481.5	1,154.9	96.9	108.4	182.8	0.0	0.0	0.0	148.2	233.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	770.2
Escárcega	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6,732.7	81.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6,814.6
Calakmul	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,348.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,348.2
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Para los años de 1984-1988 no se tiene registradas cifras de pago de participaciones INEGI-SIMBAD, así que el total se toma a partir de 1989-2007.
Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros)



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

Cuadro 5

POSIBLES RECLAMACIONES ACTUALIZADAS DE PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN INGRESOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE 1984-2007 (miles de pesos)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL		
TOTAL	58,878,908.5	46,703,736.8	43,026,967.0	37,383,020.5	25,885,958.3	351,066.6	1,654,774.6	2,059,930.5	51,364.0	88,569.4	76,245.9	35,198.5	72,387.7	95,710.5	0.0	82,095.7	0.0	0.0	289,983.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,857,326.7	
Calkiní	4,121,009.8	3,221,390.8	2,773,702.9	2,392,816.8	1,655,422.0	1,260.6	95,451.7	68,494.6	6,580.7	25,204.6	19,348.0	19,488.9	0.0	0.0	0.0	2,242.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	238,071.2
Campeche	21,923,291.1	17,604,403.1	17,095,529.5	14,930,130.4	10,345,133.8	0.0	1,148,016.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	79,853.7	0.0	0.0	136,798.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,364,667.6
Carmen	14,274,661.2	11,322,778.4	10,430,889.1	9,062,601.4	6,275,415.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	153,185.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	153,185.2
Champotón	6,556,375.6	5,228,680.7	4,931,765.9	4,294,934.3	2,974,917.4	148,356.6	151,468.3	101,038.7	15,299.3	0.0	0.0	0.0	44,627.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	460,790.0
Hecelchakán	3,063,649.2	2,381,581.1	1,995,535.4	1,716,330.5	1,186,953.2	45,543.6	67,040.4	52,386.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	164,970.5
Hopelchén	3,506,658.0	2,729,768.1	2,303,164.8	1,982,452.2	1,371,128.9	58,042.3	76,848.3	0.0	0.0	24,017.7	26,753.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	185,662.1
Palizada	2,735,125.0	2,125,390.7	1,777,508.0	1,528,483.3	1,057,016.1	45,890.8	76,509.2	69,509.1	13,444.0	39,347.1	130,144.2	0.0	13,621.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	288,465.5
Tenabo	2,698,138.5	2,089,743.9	1,718,871.4	1,475,271.6	1,019,971.6	51,972.6	39,440.8	46,752.3	0.0	0.0	0.0	15,709.6	14,139.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	168,014.8
Escárcega	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,721,749.3	16,040.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,737,789.4
Calakmul	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	95,710.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	95,710.5
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Para los años de 1984-1988 no se tiene registradas cifras de pago de participaciones INEGI-SIMBAD, así que el total se toma a partir de 1989-2007. Los datos son equivalentes a los pesos de 1995 en adelante (Debido a la eliminación de tres ceros)



Poder Legislativo del Estado de Campeche
Auditoría Superior del Estado

2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana



NO. DE FOLIO: 0006/2010.

AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO DE CAMPECHE, SAN FRANCISCO DE CAMPECHE, CAMPECHE, A DOS DE JUNIO DE DOS MIL DIEZ.

VISTO: Para resolver el procedimiento de acceso a la información pública contenido en el Título Segundo, Capítulo Primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, derivado de la solicitud de acceso a la información formulada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA, en su calidad de interesado, y

RESULTANDO

PRIMERO.- Que con fecha 27 de mayo del año en curso se recibió, por correo electrónico, en esta Auditoría Superior del Estado de Campeche la solicitud de acceso a la información que fue realizada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA enviada desde la cuenta denominada ri3b@msn.com, en su calidad de interesado, a través del cual se formuló la siguiente solicitud de acceso a la información:

C. Auditor Superior del Estado de CAMPECHE.

PRESENTE

Oscar Francisco Espinosa, (de manera pacífica y respetuosa) (Anexo mi información al final), con fundamento en los artículos 6, fracción IV, apartado b) del 110 y numeral 6 y último párrafo del 73, 74 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 40, 42, 44 y 53 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en los artículos 5, 10, 50, 66, 68, 70, 74 y transitorio séptimo del Reglamento de esa misma Ley; 1, 2, 3, 9, fracción IV, 12, 15 fracciones V, XI, XII, 37, 38 fracciones I y II apartado c), p), q), III, 39, 95 fracción I, 101 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; en los artículos 1, 6, 8, 9, 17 y 20 de la Ley de Coordinación Fiscal; en los artículos 1, 2, 3 fracción VI, 4, Fracción I, 6 fracción VIII y 7 de la Ley de Transparencia y acceso a la información Pública del Estado de Campeche, me permito solicitar la información pública siguiente:

- 1. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha.
2. Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido.
3. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha.
4. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, EPS).
5. Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha.
6. Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma.
7. Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.
8. Documentos mediante los cuales la se solicitó a los Congresos Estatales las leyes, decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios.
9. La información necesaria que permita comprobar la determinación de los factores de las participaciones petroleras.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México. Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50. Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Poder Legislativo del Estado de Campeche
Auditoría Superior del Estado

2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana



Con viene hacer notar que la información solicitada no ha sido declarada ni reservada, ni restringida ni confidencial y que corresponde a una investigación respecto de las violaciones federales y estatales de la libertad de administración de la hacienda pública municipal, en particular del artículo 115, fracción IV y muy especialmente del apartado b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por ende dicha información se encuentra en el caso del párrafo tercero de la fracción VIII del artículo 22 de la Ley de Transparencia del Estado de Campeche (No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones a los derechos fundamentales). Sin otro particular sírvase usted recibir mis mejores consideraciones.
Ixtapan mz. 5 Lt.6 col. Sagitario V, C.P.55236
Ecatepec de Morelos, Estado de México Tel. 46-25-10-91 e-mail: ri3b@msn.com, 40406623@escolar.unam.mx Oscar Francisco Espinosa...

SEGUNDO.- Que con fecha 28 de mayo de 2010 se emitió el correspondiente acuse de recibo a la solicitud efectuada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA al cual recayó el folio 0006/2010.

TERCERO.- Que en ese estado, lo conducente es determinar sobre la procedencia de la solicitud de acceso a la información pública del C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA, y resolver sobre el acceso a la información en los términos a que se refiere dicha solicitud. Lo anterior en virtud de que el procedimiento de acceso a la información pública inicia con la presentación de la solicitud, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 39 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, por lo que ha sido cubierto este requisito procesal.

Las disposiciones referidas señalan:

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

Artículo 16.- En el Estado toda persona tiene derecho a conocer la información pública, siempre y cuando la solicite de conformidad con los procedimientos previstos en esta Ley. No se exigirá a los interesados la expresión de las razones que motiven su petición, así como el acreditar algún interés legítimo o derecho subjetivo para tener acceso a la información pública, salvo en el caso de la información confidencial.

Artículo 39.- El procedimiento para el acceso a la información pública se inicia mediante solicitud escrita, de manera pacífica, respetuosa que formule el interesado al Ente Público, a través de la Unidad de Acceso designada, en la que se considere se encuentre la información deseada.

CUARTO.- Lo conducente es proceder de acuerdo con los artículos 20 fracción III, 44 que en su parte conducente dice "... la Unidad de Acceso deberá emitir resolución ..." y "En caso de que la información solicitada no sea competencia del Ente Público, la Unidad de Acceso deberá hacerlo del conocimiento del interesado en un plazo máximo de cinco días hábiles..." y 48 primer párrafo, que en su parte conducente dice: "... A toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito; ...", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, y

CONSIDERANDO

I.- Que esta Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche fue creada mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, México.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México. Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50. Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx





Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



Campeche de fecha 19 de enero de 2006, en términos de lo dispuesto por los artículos 54 fracción XXI de la Constitución Política del Estado de Campeche, 122, 182, 187 fracciones XII y XX, 188, 191 fracción VII y 197 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche y 1, 2 fracción III, 5, 6 fracciones VIII, XV y XVII; 14 fracciones I, III, VII y VIII, 15 fracción XXI y 16 fracción IV del Reglamento Interior del la Auditoría Superior del Estado de Campeche, lo anterior, en cumplimiento de lo mandatado por los numerales 19 y Tercero Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, que fuera emitida mediante Decreto número 162 de la LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Campeche y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche de fecha 21 de julio de 2005, así como de los acuerdos Primero, Segundo, Tercero del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública".

II.- Que en términos de las disposiciones contenidas en los artículos 6 fracción III, IV, 40, 41 primer párrafo, 42 fracciones I, II, IV, 43 que a la letra dice: "**Las partes integrantes de la Federación son los Estados de ... Campeche, ...**" 45, 116 primer párrafo y 121 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 2, 3, 4, 26 que a la letra dice "**El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, ...**" 28, 29, 54 fracción XXI que a la letra dice: "**Expedir las disposiciones que regulen la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización superior del Estado, ...**" y 108 Bis que a la letra dice: "**La Auditoría Superior del Estado, contará con independencia en sus funciones y autonomía técnica, presupuestal y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, ...**" de la Constitución Política del Estado de Campeche; artículos 1, 2 fracción II, 120 que a la letra dice: "**Las disposiciones de este capítulo tienen por objeto regular ... la organización, procedimientos y el funcionamiento de la entidad pública encargada del ejercicio de estas funciones.**" 121 fracción I, 122, 125, 140, 141, 142, 146, 188, 191 fracción VII y 197 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche; artículos 1, 2 fracción III, 4, 14, 15 y 16 fracción IV del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, esta Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, como parte integrante del territorio nacional de los Estados Unidos Mexicanos, es competente para resolver respecto de las solicitudes de acceso a la información pública que versen sobre información en su poder, relacionada con el ejercicio de sus funciones, en el ámbito de su competencia, al cual corresponde el presente procedimiento de acceso a la información pública.

De igual forma, que la misma es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de acceso a la información pública, de conformidad con los artículos 54 fracción XIX bis de la Constitución Política del Estado de Campeche, 1, 2, 3 fracción III, 4 fracción V, 16, 18, 20 fracciones I y VIII, 39, 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, así como los acuerdos número Cuarto, Octavo, Noveno fracciones I y IX, y Décimo del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública".

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Página web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



III.- Que de conformidad con los artículos 16, 39, 40 y 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche y con los acuerdos números cuarto, octavo fracción II y noveno fracciones I, VI y IX del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública", que fuera publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche con fecha 19 de enero del año 2006, la solicitud de acceso a la información pública formulada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA cumple con los requisitos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche para su admisibilidad, por ello, lo procedente es proveer en cuanto al fondo o materia que la ocupa y resolver si la información deseada por el interesado es susceptible de ser accesada.

Dice el artículo 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche:

"Artículo 42.- Todo acceso a la información pública se realizará a petición del interesado, sin mayor formalidad que la expresión de los siguientes datos:

I.- Identificación del Ente Público a quien se dirija;

II.- Nombre del solicitante

III.- Identificación clara y precisa de la información que se solicita; y

IV.- Domicilio o medio para recibir la información o notificaciones.

En caso de que el interesado sea persona moral se deberá comprobar además, su legal constitución y que quien formula la petición en su nombre es su legítimo representante."

IV.- Que en ese estado, y no habiendo trámite o diligencia que realizar, en términos del acuerdo Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Octavo fracción IV del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública", los numerales 20 fracción III, 44 que en su parte conducente dice "... la Unidad de Acceso deberá emitir resolución ..." y "En caso de que la información solicitada no sea competencia del Ente Público, la Unidad de Acceso deberá hacerlo del conocimiento del interesado en un plazo máximo de cinco días hábiles..." y 48 primer párrafo, que en su parte conducente dice: "...A toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito;..." de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en vigor, así como las disposiciones invocadas, se procede a tomar en consideración las constancias que obran en autos del presente expediente para efectos de su resolución, determinándose:

Que la solicitud de acceso a la información formulada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA, en su calidad de interesado fue sujeta al procedimiento referido en la presente resolución, y su substanciación tiene por objeto que se resuelva EN LO QUE HACE A LA COMPETENCIA QUE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE CONFIEREN A ESTA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE CAMPECHE, relativa al acceso a la información de carácter público.

Los asuntos sobre los que tiene competencia esta Auditoría Superior del Estado de Campeche se relacionan con las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche para el cumplimiento de su función de fiscalización de cuentas públicas.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Página web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx





Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



El ámbito de competencias de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche se relaciona con lo siguiente:

Lej Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche

"Art. 133.- La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I.- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II.- Si aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III.- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV.- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V.- En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes, Entes Públicos y Ayuntamientos;
- VI.- Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII.- Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos estatales y municipales, los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado o del Municipio en su Hacienda Pública o al patrimonio de los Entes Públicos;
- VIII.- Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX.- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley."

"Art. 135.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría tendrá las atribuciones siguientes:

- I.- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público;
- II.- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes, los Ayuntamientos y los Entes Públicos y las características propias de su operación;
- III.- Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
- IV.- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas estatales y municipales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- V.- Verificar que las Entidades Fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- VI.- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes, los Ayuntamientos y los Entes Públicos sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos respectivo y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal del Estado, Ley de Hacienda del Estado, Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, Ley de Deuda Pública del Estado, Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, Ley Orgánica de los Municipios del Estado y demás disposiciones legales y administrativas estatales aplicables a estos materias;

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México.
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Página web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



- VII.- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes, los Ayuntamientos y los Entes Públicos se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- VIII.- Contratar los servicios de auditores externos;
- IX.- Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- X.- Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes, los Ayuntamientos y los Entes Públicos y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
- XI.- Solicitar toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a las disposiciones legales que para tal efecto consideren dicha información como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto;
- XII.- Fiscalizar los subsidios que los Poderes, los Ayuntamientos y los Entes Públicos, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- XIII.- Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos estatales y municipales;
- XIV.- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;
- XV.- Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;
- XVI.- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado y Municipios en su Hacienda Pública o al patrimonio de los Entes Públicos y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- XVII.- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado;
- XVIII.- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- XIX.- Concertar y celebrar convenios con la Federación o con otra Entidad Federativa, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;
- XX.- Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- XXI.- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y
- XXII.- Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento."

Las facultades, competencias o funciones descritas, correspondientes a esta Auditoría Superior del Estado de Campeche, deben ser documentadas cuando se ejerzan, de acuerdo con lo señalado en los artículos 4 fracción I y 15 primer párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, que dicen:

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:
I.- Información Pública: Todo archivo, registro, dato o comunicación contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico o electrónico que se encuentre en poder de los Entes Públicos, generados en el ejercicio de sus funciones y que no haya sido previamente clasificado como de acceso restringido;

Artículo 15.- Los Entes Públicos deberán documentar todos los actos que deriven del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

A efecto de que la presente resolución sea congruente con la solicitud que se resuelve y con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, se procede al análisis de la solicitud de acceso a la información pública que motivó

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México.
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Página web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx





Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



la misma, de lo cual se determina que la información y documentación solicitada no es generada por esta Auditoría Superior del Estado de Campeche con motivo del ejercicio de las facultades, competencias o funciones, por ello no está obligada a documentarlos, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

INFORMACIÓN SOLICITADA	RESPUESTA A LA SOLICITUD
1. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido dar a conocer a los municipios la parte que les debió corresponder de los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
2. Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido establecer mecanismos para cubrir participaciones a los municipios.
3. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido informar a los municipios sobre el comportamiento de las participaciones, por los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, al final de cada ejercicio fiscal.
4. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS)	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS) ni emitir o generar la información para ello.
5. Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido cubrir participaciones ni fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal a cada uno de los Municipios del Estado.
6. Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido establecer mecanismos para comprobar la recepción de participaciones federales.
7. Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido recaudar impuestos prediales y derechos de agua.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana"



8. Documentos mediante los cuales la se solicitó a los Congresos Estatales las leyes o decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios.	derechos de agua potable, e informar de los montos de recaudación. En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido solicitar al Congreso del Estado leyes o decretos relacionados con la distribución de participaciones.
9. La información necesaria que permita comprobar la determinación de los factores de las participaciones petroleras.	En el ámbito de facultades y atribuciones de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche no está comprendido la comprobación de la determinación de las "participaciones petroleras" ni emitir o generar la información para ello.

Por lo expuesto y analizado tenemos que al no corresponder al ámbito de competencias de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche la información solicitada, es que no se cuenta con la documentación relacionada con los asuntos referidos, lo que es trascendente al sentido de la presente resolución. Esto se debe a que cuando la información solicitada no se relaciona con el ámbito de competencias del ente público (que en respecto de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche se encuentra delimitado en los artículos 133 y 135 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche) nos encontramos frente a una de las hipótesis en que el ente público se encuentra imposibilitado a conceder el acceso a la información pretendida.

Así lo preconizan las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, que se comparten:

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

I.- **Información Pública:** Todo archivo, registro, dato o comunicación contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico o electrónico que se encuentre en poder de los Entes Públicos, generados en el ejercicio de sus funciones y que no haya sido previamente clasificado como de acceso restringido;

Artículo 15.- Los Entes Públicos deberán documentar todos los actos que deriven del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, teniendo la obligación de conservar los documentos que contengan la información pública, por lo que para tales efectos:

I.- Deberán contar con un programa de actualización de sistemas de control y archivo de información, para que ésta se encuentre correctamente actualizada;
II.- Establecerán programas de automatización de la consulta de archivos por medios electrónicos; y
III.- Darán cumplimiento a los lineamientos y observaciones que sobre el particular emita la Comisión.

Por ello es que esta entidad de fiscalización superior del Estado de Campeche no está obligada a documentar asuntos o trámites que no se encuentran comprendidos dentro de su ámbito de competencias, ya que, como ha sido expuesto, la información que solicita el interesado no es información que sea generada, administrada o que se encuentre en posesión de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche, de ello la imposibilidad material de poder satisfacer la solicitud de acceso a la información que se analiza.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx





Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del inicio de la Independencia Nacional y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana"



Consecuentemente, es procedente resolver haciendo de conocimiento al interesado de nombre C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA, que la información solicitada no es de la competencia de este ente público, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, que dice:

*Artículo 44.- Presentada la solicitud, la Unidad de Acceso deberá emitir resolución dentro de los veinte días hábiles siguientes en alguno de los sentidos que a continuación se expresan:
I.- a III.-*

En caso de que la información solicitada no sea competencia del Ente Público, la Unidad de Acceso deberá hacerlo del conocimiento del interesado en un plazo máximo de cinco días hábiles indicándoles, de ser posible, aquél o aquellos que presuman puedan poseer la misma.

Por ello, quedan a salvo sus derechos para que los haga valer de conformidad con las disposiciones que regulan la transparencia y el acceso a la información pública, ante los entes públicos obligados competentes, de acuerdo con la esfera federal, estatal o municipal, a que correspondan, que no se le comunican en virtud de que no se tienen identificados, dada la amplitud de la solicitud y los ámbitos o grados de competencia a que se refiere su solicitud.

Asimismo, se le hace de conocimiento que derivado del ejercicio de sus facultades y atribuciones, esta Auditoría Superior del Estado de Campeche tiene la obligación de formular y documentar un informe del resultado de la revisión y fiscalización superior a la cuenta pública, que está disponible en el sitio web "www.asecam.gob.mx" enlace "Informes".

En mérito de lo anteriormente expuesto, con fundamento en los numerales 20 fracción III y 44 que en su parte conducente dice: "...la Unidad de Acceso deberá emitir resolución..." y "En caso de que la información solicitada no sea competencia del Ente Público, la Unidad de Acceso deberá hacerlo del conocimiento del interesado en un plazo máximo de cinco días hábiles..." y 48 primer párrafo, que en su parte conducente dice: "...A toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito..." ambos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche y fracción IV del acuerdo Cuarto y Octavo del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública", se

RESUELVE:

PRIMERO.- La información solicitada por el C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA no es de la competencia de esta Auditoría Superior del Estado de Campeche, de acuerdo con lo expuesto en el Resultado Primero y en el Considerando IV de la presente resolución, que por principio de economía procesal se tienen aquí por insertados como si fuera a la letra.

SEGUNDO.- Hágase de conocimiento lo anterior mediante la notificación de la presente resolución al C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA a través de las direcciones de correo electrónico que señaló en su solicitud de fecha 27 de mayo de 2010, que corresponden a r13b@msn.com y 40408623@escolar.unam.mx. De igual forma, se le hace de conocimiento que queda a su disposición un tanto autógrafo de la presente resolución en las oficinas que ocupa.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Poder Legislativo del Estado de Campeche Auditoría Superior del Estado

"2010, Año de la Patria Bicentenario del inicio de la Independencia Nacional y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana"



esta Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, sita en calle 63 número 18 entre calles 12 y 14, Colonia Centro, Código Postal 24000, de esta Ciudad de San Francisco de Campeche, Estado de Campeche, Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Quedan a salvo los derechos del C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA, para que los haga valer de conformidad con las disposiciones que regulan la transparencia y el acceso a la información pública, ante los entes públicos obligados competentes, de acuerdo con la esfera federal, estatal o municipal, a que correspondan. Lo anterior en los términos expuestos en la presente resolución y específicamente en su Considerando IV.

CUARTO.- De conformidad con los artículos 62 y 64 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, el interesado tiene un plazo de quince días hábiles siguientes a aquél en que se haga la notificación de la presente resolución, para interponer el recurso de revisión tutelado por el Título Cuarto de la misma Ley citada. Lo anterior ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. En su caso, que podrá obtener el formato RRAIP-PF Recurso de Revisión que, en materia de acceso a la Información Pública se interpone ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Personas Físicas, en la dirección http://www.cotaipex.org.mx/viii_a.php.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.- Así lo provee y firma la C.P. MARÍA DEL CARMEN SOSA ULLOA, Encargada de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, con fundamento en las disposiciones citadas en los artículos 1, 2, 3 fracción III, 4 fracción V, 18, 20 fracciones I, III y VIII, 44, 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche y en los acuerdos números Cuarto, Octavo fracción IV y Noveno fracción IX del "Acuerdo por el que se determina el área que fungirá como Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche y el procedimiento conforme al cual será proporcionado a los interesados el derecho a la información pública".



M. Sosa U.

C.P. María del Carmen Sosa Ulloa

Encargada de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Auditoría Superior del Estado de Campeche.

En términos del artículo 15 fracciones IV y VII del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, se revisa y sanciona el presente resolutive.
Lic. Alfonso Elías López Castro
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Campeche.

Calle 63 No. 18 entre 12 y 14 Centro Ciudad Amurallada, C.P. 24000 San Francisco de Campeche, Campeche, México
Tel. y fax (01 981) 81 1 11 50
Pagina web www.asecam.gob.mx correo electrónico: asecam@asecam.gob.mx



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL

H. CONGRESO DEL ESTADO.

Asunto:	Se admite solicitud y se proporciona orientación.
Folio de Solicitud:	PLE/051/10.
Fecha de Recepción de la Solicitud:	28 de Mayo de 2010.
Fecha de Respuesta:	28 de Mayo de 2010.
Nombre del Solicitante:	C. Oscar Francisco Espinosa.
Modalidad de Respuesta:	Correo electrónico.

INFORMACIÓN SOLICITADA: *“1.- Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha. 2.- Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido. 3.- Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha. 4.- La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS). 5.- Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha. 6.- Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma. 7.- Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha. 8.- Documentos mediante los cuales se solicitó a los Congresos Estatales las leyes o decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios. 9.- La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de las participaciones petroleras”.*

Con fundamento en los Artículos 18, 20 fracciones I, II y VIII de la *“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche”*, se le informa que su solicitud de fecha 27 de Mayo de 2010 referida anteriormente, fue recibida en esta Unidad de Acceso con fecha 28 de Mayo de 2010, la cual quedó registrada con el número de folio **PLE/051/10** de conformidad con lo establecido en el artículo QUINTO fracción II y VI de los *“Lineamientos que deberán observar los entes públicos a que se refiere la fracción IV del Artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación, de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares”*, y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 segundo párrafo de la *“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche”* y

Quinto fracción VI de los *“Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación, de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares”*, se le informa al interesado que la información solicitada **NO ES COMPETENCIA** de este Ente Público, por lo que se procede a proporcionar la orientación correspondiente:

Orientación:
 Para mayor información acerca de los puntos **1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9**, descritos en la solicitud referida anteriormente, puede dirigir la solicitud a la Unidad de Acceso Común a la Información Pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Campeche, la cual está adscrita orgánica, presupuestal y administrativamente a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Campeche, de la cual le proporciono los siguientes datos institucionales para los efectos conducentes:
Nombre del Titular: Lic. Braulio Alberto Carrillo Pérez.
Domicilio Oficial: Oficinas de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Campeche, Calle 63 No. 10, entre 12 y 14, Centro, C.P. 24000, Ciudad de San Francisco de Campeche, Campeche.
Teléfono: (981) 81 1 21 23
Dirección electrónica: <http://www.portal.camp.gob.mx/C7/transparencia/default.aspx>
Solicitud en línea: <http://www.portal.camp.gob.mx/c7/transparencia>
Correo electrónico: Transparencia@camp.gob.mx
Horario de atención al público: 9:00 a 14:00 Hrs.
 Asimismo, con respecto al punto **7.- Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.** Dicha información es de competencia municipal, por lo que se le recomienda dirigirse a las Unidades de Acceso a la Información Pública de cada uno de los HH. Ayuntamientos del Estado de Campeche, toda vez que es facultad de cada uno de ellos el establecimiento de dichos montos.

Unidad de Acceso a la Información Pública del H. Congreso del Estado de Campeche.

Unidad de Acceso a la Información Pública del H. Congreso del Estado de Campeche, calle 12 No. 229 "A", planta baja, entre calle 67-C y calle Lic. Verdad, del barrio de San Román, teléfonos y fax 81-1-36-68, 81-6-50-27 y 81-6-50-36 Ext. 112. Correo electrónico: info@congresocam.gob.mx; **Página Web** www.congresocam.gob.mx



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche



"2010, Año de la Patria, Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana".

OFICIO No. COTAIEPC/DCSYRI/061/2010.
FOLIO No: 000514.

San Francisco de Campeche, Camp., a 27 de mayo de 2010.

Oscar Francisco Espinosa,
Presente.

En respuesta a su solicitud de fecha 24 de mayo del presente año, relativa a:

- 1.- **SOLICITUD:** "...1.- Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la Entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha. 2. Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido. 3.- Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha. 4.- La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS). 5.- Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha. 6.- Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma. 7.- Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha. 8.- Documentos mediante los cuales se solicitó a los Congresos Estatales las leyes o decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios. 9.- La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de las participaciones petroleras..."

2.- **COMPETENCIA:** Esta Unidad de Acceso es competente para orientarle sobre su petición con fundamento en lo que establecen los Artículos 20, Fracción II, 44, párrafo segundo; y 48 párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche; 49, Fracción XII; 74 y demás aplicables del Reglamento Interior de esta Comisión.

3.- **RESPUESTA:** Con fundamento en lo que establece el Artículo 20, Fracción II y 44, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, se resuelve:

Av. Ruiz Cortines Núm. 18 y Luis Álvarez Barret
Edificio Ah-Kim-Pech, Local 102 c.p. 24014,
San Francisco de Campeche, Camp.,
Teléfono 12-7-17-80.
www.cotaiepc.org.mx



Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche



"2010, Año de la Patria, Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución M

La solicitud planteada líneas arriba, ya fue resuelta mediante Resolución Administrativa No. 000514, ya que ambas solicitudes contienen la misma información, por lo que le sugiere remitir al archivo de origen antes mencionado para visualizar la respuesta a sus cuestionamientos.

Esperando que la información proporcionada le sea de utilidad, nos reiteramos a sus órdenes cualquier duda o aclaración en nuestro correo electrónico unidaddeacceso@cotaiepc.org.mx y por su disposición los siguientes números telefónicos: Del interior del país sin costo alguna para Ustedes 12-2-23-72, de la Ciudad de Campeche 81-1-79-53; si lo prefiere puede visitarnos en nuestras oficinas ubicadas en la Av. Adolfo Ruiz Cortines No. 18 Int. 108, Esq. Av. Luis Álvarez Barret, Edificio Ah C.P. 24014, donde con gusto lo atenderemos de 8:00 a 15:00 horas.

Atentamente
Licda. Gabriela Ortiz Gutiérrez,
Titular de la Unidad de Acceso de la COTAIEPC.

Av. Ruiz Cortines Núm. 18 y Luis Álvarez Barret
Edificio Ah-Kim-Pech, Local 102 c.p. 24014,
San Francisco de Campeche, Camp.,
Teléfono 12-7-17-80.
www.cotaiepc.org.mx



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007

RESPUESTA 081

Unidad de Enlace
Para Oscar Espinosa

12/06/2010



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD DE ENLACE

RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN NO. 081

México, D.F. a 11 de junio de 2010

C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA
P R E S E N T E .

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17 y 51, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2, fracción V, 3 y 20, fracciones II y V del "Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación" y el cuarto criterio general fracción XXI del "Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación", me refiero a su Solicitud de Acceso a la Información recibida el 27 de mayo del presente con número de folio 081, mediante la cual requiere que se le proporcione la información siguiente:

1. *Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha.*
2. *Mecanismos establecidos para que al Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido.*
3. *Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha.*
4. *La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS).*
5. *Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha.*
6. *Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma.*
7. *Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.*
8. *Documentos mediante los cuales se solicitó a los Congresos estatales la leyes o decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los municipios.*
9. *La información necesaria que permita comprobar la determinación de los factores de las participaciones petroleras.*

Al respecto le informo que esta entidad de fiscalización superior no genera los documentos ni la información solicitada, pero puede consultarla en la Ley de Coordinación Fiscal al Diario Oficial de la Federación, el diario/gaceta oficial del gobierno del estado, los informes de ingresos y egresos de la Secretaría Estatal de Finanzas, etc.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo

ATENTAMENTE

LIC. RAÚL ESQUERRA CASTAÑEDA
Titular de la Unidad de Enlace



Secretaría de la Contraloría
Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.P. 24000
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 40 02, 03



ASUNTO: Se emite oficio de incompetencia
motivo de su solicitud registrada con folio :
01/0002047/10.

San Francisco de Campeche, Cam., a 8 de Marzo de 2010

C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA HERNÁNDEZ
r3b@msn.com
P R E S E N T E .

Esta Unidad de Acceso Común a la Información Pública en Poder de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal adscrita a la Secretaría de la Contraloría del Estado, tiene a bien hacer de su conocimiento que la información que requirió a través del Portal Internet del Gobierno del Estado, registrada con fecha 24 de Mayo de dos mil diez, con número de 01/0002047/10, específicamente la relativa al punto número 7 (siete), referente a: "7.- Monto impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los municipios desde 1980 a la fecha"; ES COMPETENCIA de las dependencias que conforman la Administración Pública Estatal.

No obstante, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 44 párrafo segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche que establece: "En caso de que la información solicitada no sea competencia del Ente Público, la Unidad de Acceso deberá hacerle conocimiento del interesado en un plazo máximo de cinco días hábiles indicándole, de ser posible, a aquel o aquellos que presuman puedan poseer la misma.", me permito manifestarle que por naturaleza de la información que requiere únicamente en el punto 7 (siete) de su petición, esta Unidad de Acceso Común presume que la misma compete al **H. Ayuntamiento de Campeche**, por lo tanto, sugiere dirigir su petición en lo relativo a ese punto, a la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento de Campeche, ya sea directamente en sus oficinas ubicadas en la calle No. 18 entre 12 y 14, col. Centro, San Francisco de Campeche, Teléfonos: (01 981) 81 1 14 29, o a través de Internet www.gobiernodelmunicipiodecampeche.gob.mx.

Asimismo, le informo que respecto de la información de "el vehículo del cual es propietario" le informo que por ser dueño de la información solicitada puede apersonarse a la secretaría de finanzas, para la acreditación del vehículo en cuestión y acceder preferentemente a la información relativa del mismo concerniente a tenencia y/o multas.

Sin otro particular, quedamos a sus órdenes para cualquier duda o comentario en nuestro correo electrónico: transparencia_contraloria@camp.gob.mx

ATENTAMENTE.

LIC. BRAULIO ALBERTO PÉREZ CARRILLO,
ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA UNIDAD ACCESO COMÚN A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN PODER DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.
FIRMA ELECTRONICA DepDe220

c.e.p.- Expediente.



GOBIERNO DEL ESTADO • 2009-2015
CONTRALORIA
Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.P. 24000
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 40 02, 03



GOBIERNO DEL ESTADO • 2009-2015
CONTRALORIA
Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE OTORGA AL C. OSCAR FRANCISCO ESPINOSA HERNÁNDEZ, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TÉRMINOS DE LA PETICIÓN MARCADA CON EL FOLIO NÚMERO 01/0002047/10.

Esta Unidad de Acceso Común a la Información Pública de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, procede a emitir resolución administrativa derivada de la solicitud de información del C. Oscar Francisco Espinosa Hernández, presentada con fecha 24 de mayo de 2010, quedando registrada con el folio 01/0002047/10 en el Sistema de Peticiones del Portal de Internet del Gobierno del Estado de Campeche.

RESULTANDO:

DESCRIPCIÓN CLARA DE LA SOLICITUD

PRIMERO.- Admitida a trámite la solicitud de información de referencia se observa que el peticionario solicitó lo siguiente:

- 1. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la Entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha.
2. Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido.
3. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al finas de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha.
4. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS)
5. Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha.
6. Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma.
7. Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.
8. Documentos mediante los cuales se solicitó a los Congresos Estatales las leyes o decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las participaciones federales entre los Municipios.
9. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de las participaciones petroleras.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de junio de 2010, la Unidad de Enlace de la Secretaría de Finanzas de Campeche, turnó a esta Unidad de Acceso Común, la respuesta procedente, con la finalidad de emitir la resolución administrativa dentro del plazo previsto en la Ley de la materia, en cumplimiento del Acuerdo del Ejecutivo del Estado de fecha 24 de noviembre de 2009, mediante el cual se crea la UNIDAD DE ACCESO COMÚN A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO EN PODER DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, adscrita a la Secretaría de la Contraloría, conforme a lo dispuesto en el punto Tercero de sus TRANSITORIOS.

CONSIDERANDO:

COMPETENCIA

PRIMERO.- Esta Unidad de Acceso Común es competente para recepcionar, dar trámite y resolver la presente solicitud, de conformidad con lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

- LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, reformada, adicionada y derogada en términos del Decreto No. 2, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 4316, de fecha miércoles 15 de julio de 2009, Segunda Sección, Sección Legislativa; Artículos 4 fracciones IV y V, 20 fracción I, 20 E 44 fracción I.
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 4352, de fecha jueves 14 septiembre de 2009, Segunda Sección, Sección Legislativa, Decreto No. 265; Artículos 1, 3, 10, 12, 16 fracción IV, 28 fracción XXII.
ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA UNIDAD DE ACCESO COMÚN A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PODER DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE; publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 4400, de fecha martes de noviembre de 2009, Segunda Sección, Sección Administrativa; ARTÍCULOS PRIMER SEGUNDO, TERCERO, SEXTO FRACCIONES I Y XI.

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA RESPUESTA

SEGUNDO.- Conforme a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 6º de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, la fracción XIX Bis del artículo 54 de la Constitución Política del Estado Campeche; 44 fracción I y párrafo primero del artículo 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública del Estado de Campeche, se procede a otorgar la información pública como encuentra disponible en la Secretaría de Finanzas de Campeche, correspondiente a los años 2005, 2007, 2008, 2009 y 2010, acorde a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de julio de 2005, siendo que la información requerida de los años 1980 y posteriores, no se encuentran disponibles en los archivos de esta dependencia por el transcurso del tiempo, razón por la cual no se configura hipótesis de posesión de la información a que refiere el artículo 4 fracción I de la citada Ley de Transparencia.

TERCERO.- CONTENIDO DE LA RESPUESTA

"1. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal les haya dado a conocer a los Municipios de la entidad la parte que les debió corresponder al principio de cada ejercicio fiscal, por los fondos que han establecido la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, desde 1980 a la fecha."

Se hace de su conocimiento que el documento al que se refiere es el Acuerdo del Ejecutivo del Estado de Campeche, el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como monto, estimado, que recibirá cada Municipio del Estado de Campeche del Fondo General Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, publicado en el Periódico Oficial del Estado en siguientes fechas:

Table with 2 columns: Año and Fecha de publicación oficial. Rows include years 2005 to 2010 with corresponding dates.

Lo que se proporciona en términos de la fracción III del Lineamiento SEXTO para la RECEPCIÓN, PROCESAMIENTO, RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN, DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.P. 24
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 40 02



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1

LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE FORMULEN LOS PARTICULARES, emitido por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, Publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de enero de 2007, que refiere que si la resolución otorga el acceso y la información está publicada, se deberán registrar los datos que indiquen la fuente en que se pueda consultar.

“2. Mecanismos establecidos para que el Estado les cubriera a los Municipios las participaciones que les han correspondido.”

El mecanismo requerido se encuentra establecido en el artículo 65 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche, que se transcribe a continuación:

Art. 65.- Las participaciones que a cada Municipio correspondan en el Fondo Municipal de Participaciones, se determinarán conforme a las siguientes reglas:

I.- Se entregará a cada Municipio una cantidad equivalente al 70% de las participaciones que le correspondieron en el Fondo Municipal de Participaciones en el año inmediato anterior, excluyendo las participaciones derivadas del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos; y

II.- El excedente del Fondo Municipal de Participaciones se distribuirá bajo los siguientes criterios:

- a) El 60% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio;
- b) El 20% por la eficiencia recaudatoria, medida por la proporción que represente la recaudación por habitante en el total de contribuciones municipales, la que se determinará acumulando la recaudación de todos los impuestos, más todos los derechos, más productos, más aprovechamientos y la recaudación federal administrada por los Municipios, excepto las participaciones que el Gobierno Federal les entrega directamente;
- c) El 10% por la proporción que represente el crecimiento en la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua, en los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, respecto al crecimiento de todos los Municipios; y
- d) El 10% por la proporción que represente el crecimiento en la recaudación de todos los impuestos, en los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, con excepción del Predial, de todos los derechos, exceptuando los de Agua, de los productos, aprovechamientos y la recaudación federal administrada por los Municipios, excluyendo las participaciones que la Federación otorga en forma directa a los Municipios, respecto al crecimiento de todos los Municipios.

“3. Documentos mediante los cuales el gobierno Estatal ha informado del comportamiento de las participaciones municipales a cada uno de los Municipios, por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, al final de cada ejercicio fiscal, desde 1980 a la fecha.”

Mediante Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer el importe de las Participaciones derivadas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal entregados a los Municipios del Estado de Campeche, así como de los Recursos a que estos corresponden, pueden consultarse en las siguientes publicaciones oficiales:

Año	Periodo	Fecha de publicación
2005	Del 1° de julio al 30 de septiembre	Viernes 14 de octubre de 2005
	Del 1° de octubre al 31 de diciembre	Viernes 13 de enero de 2006
2006	Del 1° de enero al 31 de marzo	Miércoles 12 de abril de 2006
	Del 1° de abril al 30 de junio	Viernes 14 de julio de 2006
	Del 1° de julio al 30 de septiembre	Viernes 13 de octubre de 2006
	Del 1° de octubre al 31 de diciembre	Lunes 15 de enero de 2007
2007	Del 1° de enero al 31 de marzo	Viernes 13 de abril de 2007
	Del 1° de abril al 30 de junio	Viernes 13 de julio de 2007
	Del 1° de julio al 30 de septiembre	Lunes 15 de octubre de 2007
	Del 1° de octubre al 31 de diciembre	Martes 15 de enero de 2008
2008	Del 1° de enero al 31 de marzo	Martes 15 de abril de 2008
	Del 1° de abril al 30 de junio	Martes 15 de julio de 2008
	Del 1° de julio al 30 de septiembre	Martes 14 de octubre de 2008
	Del 1° de octubre al 31 de diciembre	Miércoles 14 de enero de 2009
2009	Del 1° de enero al 31 de marzo	Miércoles 14 de abril de 2009
	Del 1° de abril al 30 de junio	Lunes 13 de julio de 2009
	Del 1° de julio al 30 de septiembre	Lunes 5 de octubre de 2009
2010	Del 1° de octubre al 31 de diciembre	Viernes 15 de enero de 2010
2010	Del 1° de enero al 31 de marzo	Jueves 8 de abril de 2010

“4. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de participación y montos (ISAN, ITUV, IEPS)”

Para la determinación de los factores de participación y sus montos, estas se realizan en apego a lo contemplado en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche y en base a los ACUERDOS DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL CALENDARIO DE ENTREGA, PORCENTAJE, FORMULAS Y VARIABLES UTILIZADAS, ASÍ COMO EL MONTO, ESTIMADO, QUE RECIBIRÁ CADA MUNICIPIO DEL ESTADO DE CAMPECHE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL, POR EL EJERCICIO FISCAL, EN CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, mismos que se publican a los quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, remitiéndose a las publicaciones oficiales mencionadas en la respuesta de la pregunta marcada con el número 1.

“5. Participaciones cubiertas por el gobierno Estatal a cada uno de los Municipios del Estado, y por cada uno de los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal desde 1980 a la fecha.”

En archivo electrónico adjunto en 6 fojas útiles se proporcionan los cuadros con los desgloses disponibles en el Ente Público.

“6. Mecanismos establecidos para comprobar que los Municipios hayan recibido las participaciones federales que les han correspondido, en tiempo y forma.”

En cumplimiento a lo señalado en el artículo 69 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche, la Secretaría de Finanzas por conducto de la Subsecretaría de Ingresos realiza el cálculo de las participaciones federales que correspondan a los Municipios, con periodicidad mensual, posteriormente



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.P. 240 San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 40 02,



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 40 02,

esta información se envía a la Subsecretaría de Egresos para que realice la entrega a los Ayuntamientos a través de transferencia bancaria; al realizar dicha transferencia, la Subsecretaría de Egresos turna copia de la misma a la Dirección de Ingresos, siendo esta última la encargada de enviar copia de la liquidación y constancia de la transferencia bancaria de cada Ayuntamiento a la Auditoría Superior del Estado y la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridades que comprueban que estos recursos los reciban los H. Ayuntamientos en tiempo y forma.

“7. Montos del impuesto predial y de los derechos de agua recaudados por los Municipios desde 1980 a la fecha.”

De conformidad con la información proporcionada por los H. Ayuntamientos a la Secretaría de Finanzas, se proporciona los montos recaudados por estos conceptos:

Año	Impuesto Predial	Derechos de Agua Potable
2005	\$ 39'796,055	\$ 42'450,942
2006	36'253,298	55'965,194
2007	48'170,533	58'721,453
2008	60'684,828	100'764,026
2009	75'525,572	97'762,257
2010	51'556,739	17'333,980

“8. Documentos mediante los cuales se solicitó a los Congresos Estatales las Leyes o Decretos correspondientes a las bases, montos y plazos para distribuir las Participaciones Federales entre los Municipios.”

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche es el ordenamiento legal primordial que regula lo concerniente a las bases, montos y plazos de la distribución de las participaciones federales a municipios, siendo aprobada el 30 de Diciembre de 1996 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de Diciembre de 1996, teniendo una Fe de Erratas el 19 de Marzo de 1997, posteriormente se le realiza una adición el 16 de Diciembre de 1998, ambas publicadas en el Periódico Oficial del Estado, y por último se realizan adecuaciones a la citada Ley por medio de reforma, adición y derogación, mismas que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado con fecha 1 de Julio de 2008, ordenamiento legal que se pone a disposición del peticionario en el Portal de Internet del Gobierno del Estado de Campeche, accediendo directamente con el siguiente link:

http://www.finanzas.campeche.gob.mx/finanzas2/images/stories/Transparencia/archivos/Disposiciones%20legales,%20reglamentarias,%20administrativas%20y%20formatos/leyes%20codigos%20y%20ordenamientos%20juridicos/LeyCoordinacionHacendariaActualizada.pdf

“9. La información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de los factores de las participaciones petroleras.”

Para los ejercicios de 2005 al 2007:

Las participaciones petroleras lo conforma el Fondo de Extracción de Hidrocarburos cuyos factores se determinan mediante el artículo 4-B de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que se transcribe en su parte medular y se distribuye de conformidad con los artículos 64 y 65 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

Artículo 40-B.- El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex

Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de acuerdo a la fórmula siguiente:

T_{i,t} = (0.75C1_{i,t} + 0.25C2_{i,t})FEXHI_t

En donde FEXHI_t se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

C1_{i,t} = EXP_{i,t-1} / sum EXP_{i,t-1}

es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas.

C2_{i,t} = EXG_{i,t-1} / sum EXG_{i,t-1}

es el coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado.

EXP_{i,t-1} es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa i conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

EXG_{i,t-1} es el valor de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad federativa i, en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

sum es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades que formen parte de clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes, a más tardar el día 25 del mes posterior a la presentación de los pagos provisionales a que se refiere el artículo 255 de la Ley Federal de Derechos. Asimismo, dicha dependencia efectuará el ajuste que corresponda a los enteros mensuales provisionales, de acuerdo con la declaración definitiva a que se refiere el artículo 254 de dicha Ley.

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas, en el caso del Estado de Campeche entrega el 24% de este fondo.

Para los ejercicios de 2008 en adelante:

Las participaciones petroleras lo conforma el Fondo de Extracción de Hidrocarburos cuyos factores se determinan mediante el artículo 4-B de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que se transcribe en su parte medular y se distribuye de conformidad con los artículos 64 y 65 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

Artículo 40-B. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex



Universidad Nacional Autónoma de México

LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN CAMPECHE 1980-2007



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.I
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 1 4



Calle 63 No. 13 Edificio San Antonio, Centro Histórico C.
San Francisco de Campeche, Campeche. Tel (981) 81 1 4

Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_t$$

En donde FEXHI_t se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

$$C1_{i,t} = \frac{EXP_{i,t-1}}{\sum_i EXP_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas.

$$C2_{i,t} = \frac{EXG_{i,t-1}}{\sum_i EXG_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado.

EXP_{i,t-1} es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa i conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

EXG_{i,t-1} es el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad federativa i, en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

\sum_i es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes, a más tardar el día 25 del mes posterior a la presentación de los pagos provisionales a que se refiere el artículo 255 de la Ley Federal de Derechos. Asimismo, dicha dependencia efectuará el ajuste que corresponda a los enteros mensuales provisionales, de acuerdo con la declaración definitiva a que se refiere el artículo 254 de dicha Ley.

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas.

En el caso de Campeche, entrega el 24% de este fondo.

MODALIDAD DE LA RESPUESTA

CUARTO.- En virtud de que la respuesta es susceptible de enviarse por vía electrónica, ésta no genera costo alguno, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero del artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

RESUELVE:

PRIMERO.- Proporcionese al C. Oscar Francisco Espinosa Hernández, el acceso a la información a que se refiere en su solicitud como se encuentra disponible en el Ente Público, como quedó precisado en el **CONSIDERANDO SEGUNDO** y **TERCERO** de la presente resolución administrativa.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente resolución al C. Oscar Francisco Espinosa Hernández en la siguiente dirección electrónica ri3b@msn.com, proporcionada por el peticionario al momento de presentar su solicitud de información.

Así lo resolvió y firma el C. Lic. Braulio Alberto Pérez Carrillo, encargado del despacho de la Unidad de Acceso Común a la Información Pública de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, adscrita a la Secretaría de la Contraloría, en la Ciudad de San Francisco de Campeche, del Municipio y Estado de Campeche, siendo el día veintiuno del mes de junio del año dos mil diez.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. Astudillo Moya, Marcela; “Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México”, México, 2009
2. Astudillo Moya, Marcela; “El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México”, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999
3. Beltrame, Pierre; “Les Systèmes Fiscaux”, (Trad. Ed. Oikos-tau, España, 1967)
4. Burgoa, Ignacio; “Derecho Constitucional Mexicano”, Edit. Porrúa, México, 2000
5. Carré de Malberg; “Teoría general del Estado”, México, 1948
6. De la Madrid Hurtado, Miguel; “Planeación Democrática”, INAP, México, 1983
7. De la Madrid, Miguel; “Antología de la planeación en México, (1917-1985)” Documentos Normativos y metodológicos (1982-1985), México, SHCP-FCE, 1985
8. Denis, Henri, “Histoire de la pensée économique”, Presses Universitaires de France, París 1967
9. Engels, Federico; “Principios del Comunismo”
10. Engels, Friedrich; “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, México, 1978
11. España, Cortes ,1810-1813; “Diario de las Cortes”, IX, 13 de enero de 1812
12. Faya Viesca, Jacinto; “El Federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal”, México 2004
13. Flores Zavala, Ernesto; “Finanzas Publicas Mexicanas”, México, 2004
14. Gaxiola, Francisco Javier; “El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917”, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987
15. González Oropeza, Manuel; “La reforma del estado federal. Acta de reformas de 1847”, UNAM, México, 1998
16. Guastini, Ricardo; “Estudios de teoría Constitucional”, IJ, UNAM, México, 2001
17. Gutiérrez y González, Ernesto; “Derecho de las Obligaciones”, Porrúa, México, 2002
18. Hamilton, Madison y Jay; “El Federalista”, “Artículos de Confederación”, FCE, México 1974
19. Higuera Castro, Francisco; “El federalismo mexicano: breves comentarios en cuanto a su diseño constitucional”, Aequitas. Revista jurídica, Segunda época, No. 37, diciembre 1937.
20. Hilferding, Rudolf ; “El Capital Financiero”, La Habana, Cuba, 1971



21. Kozikowski, Zbigniew; “Técnicas de Planificación Macroeconómica”, México, 1988
22. Laufenburger, Henry; “Finanzas Comparadas”, México, 1951
23. Lenin, Vladimir I.; “Sobre el Estado”, Pekín, 1975
24. “La interpretación de la Ley y el principio de legalidad tributaria”, IJ, UNAM; págs.23-24
25. Mehl, Lucien; “Ciencia y Técnica Fiscales”, Barcelona, 1964
26. Montesquieu; “Espíritu de las leyes”, Vol. 1, Libro IX, cap. 1
27. Nuño Sepúlveda, José Ángel; “Guía de Finanzas 1”
28. Paul Adams, Willi; “Los Estados Unidos de América”, Ed. Siglo XXI, México, ed.14
29. Politzer, Georges; “Principios Elementales de Filosofía”, México, 1985
30. Rabasa, Emilio; “La Constitución y la Dictadura”
31. Retchkiman, Benjamín; “Aspectos Estructurales de la Economía Pública”, México, 1975
32. Ricardo, David; “Principios de Economía Política y tributación”, México, 1959
33. Rojas Olivas, Lénine, (Tesis). “Una reforma al Sistema Fiscal Mexicano, las tarifas del Impuesto sobre la Renta”, México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1966
34. Ruffolo, Giorgio; “Planificación y programación”, Oikos-tau, Barcelona, 1989
35. SCJN; “El Federalismo”, México, 2005
36. Serna de la Garza, José María; “Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México”, Editorial UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 55, México, 2004
37. SHCP; “Primera Convención Nacional Fiscal”, Memoria, tomo 1, México, 1947
38. SHCP; “Segunda Convención Nacional Fiscal”, Memoria, México, 1947
39. SHCP; “Tercera Convención Nacional Fiscal”, Memoria, México, 1947
40. Smith, Adam; “Ensayo sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, Barcelona, 1976, Volumen II
41. Tena Ramírez, Felipe; “Derecho Constitucional Mexicano”, Ed. Porrúa, México,1961
42. Tépach Marcial, Reyes; “Las Convenciones Nacionales Fiscales y hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004”, publicación de la Cámara de Diputados, Febrero 2004
43. Terán, Arturo; 27 de marzo de 1925, T. XVI
44. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; “Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812”
45. Yáñez Ruiz, Manuel; “El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política”, tomo III, México, SHCP, 1958
46. Zoraida Vázquez, Josefina; “De la Independencia a la consolidación de la República”, Colegio de México, México, 2004



PERIÓDICOS

1. Teherán, Jorge; “Éxito relativo de convenciones fiscales”, periódico El Universal, viernes 22 de agosto de 2003

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. http://fox.presidencia.gob.mx/docs/020611_pronafide.pdf
2. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>
3. <http://www.banxico.gob.mx>
4. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1079>
5. <http://www.conago.org.mx/reuniones/1aConvencion/convocatoria.doc>
6. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
7. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf
8. <http://www.finanzas.campeche.gob.mx>
9. <http://www.indetec.gob.mx>
10. <http://www.indetec.gob.mx>
11. <http://www.inegi.gob.mx>
12. <http://www.shcp.gob.mx>
13. <http://www.sncf.gob.mx>
14. <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/cp/90611.htm>,
15. <http://www.stj-sin.gob.mx/Aeq37-FedMex.htm>
16. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jun97/03jun97-g.html>

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES:

1. “Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro”. Tomo I. Número 12, México, 1916
2. “Ley que regula el pago de participaciones en Ingresos Federales a Entidades Federativas”; Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1948
3. CASNCF que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Campeche
4. CCAMFF que celebra el Gobierno federal por conducto de la SHCP y el Gobierno del estado de Campeche y anexos
5. Código Fiscal de la Federación
6. Código Fiscal de la Federación
7. Código Fiscal del Estado de Campeche



8. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
10. Constitución Política del Estado de Campeche
11. Constitución Política del Estado de Campeche
12. Diario Oficial de la Federación
13. Ley de Coordinación Fiscal
14. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche
15. Ley de Fiscalización de la Federación
16. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
17. Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche
18. Ley de Planeación
19. Ley de Planeación del Estado de Campeche
20. Ley de Transparencia
21. Ley del Impuesto al Valor Agregado
22. Ley del Impuesto Sobre la Renta
23. Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios
24. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche
25. Plan Estatal de Desarrollo Campeche 2003-2009 (Programa)
26. Plan Municipal de Desarrollo de Campeche 2009-2012 (Programa)
27. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
28. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
29. Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988
30. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
31. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
32. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000
33. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006
34. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012