



UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO

DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS FINANCIERAS DE LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL MARCO DEL
FEDERALISMO MEXICANO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA

M.D.F. CARLOS GIOVANI ZETINA CORNELIO

ASESOR

DR. JESUS ANTONIO PIÑA GUTIERREZ

VILLAHERMOSA, TABASCO, MARZO DE 2019



UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES



DIRECCIÓN

No. de Oficio. DACSyH/CP/5276/2018
Villahermosa, Tabasco a 02 de Julio de 2018
Asunto: Autorización de Modalidad de Tesis

LIC. CARLOS GIOVANI ZETINA CORNELIO
EGRESADO DEL DOCTORADO EN DERECHO
PRESENTE:

En atención a su solicitud de autorización de modalidad de titulación, me permito comunicarle que con fundamento en el artículo 55 del Reglamento de Estudio de Posgrado que es aplicable (19 de diciembre de 2003), se aprueba que puede titularse mediante la **modalidad de tesis** con el trabajo recepcional "**Distribución de competencias financieras de las entidades federativas en el marco del federalismo Mexicano**", para la obtención del grado de Doctor en Derecho.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo afectuosamente.

ATENTAMENTE
"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

DR. FERNANDO RABELO HARTMANN.
DIRECTOR.

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

C.c.p. Archivo
DR. AMV./mmm



UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES



DIRECCIÓN

No. de Oficio. DACSyH/CP/5275/2018
Villahermosa, Tabasco a 04 de Octubre de 2018
Asunto: Autorización de Impresión de Tesis

LIC. CARLOS GIOVANI ZETINA CORNELIO
EGRESADO DEL DOCTORADO EN DERECHO
PRESENTE:

Con fundamento en el artículo 55 del Reglamento de Estudios de Posgrado que le rige (19 de diciembre de 2003); y en atención a la tesis titulada "**Distribución de competencias financieras de las entidades federativas en el marco del federalismo Mexicano**", para obtener el grado de Doctor en Derecho, la cual ha sido revisada y aprobada por su asesor el Dr. Jesús Antonio Piña Gutiérrez y la Comisión Revisora, me permito comunicarle que se **autoriza la impresión de la misma**, a efecto de que esté en posibilidad de presentar el examen respectivo.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo afectuosamente.

ATENTAMENTE
"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

DR. FERNANDO RABELO HARTMANN.
DIRECTOR.

D.A.C.S. y H.



DIRECCIÓN

C.c.p. Archivo
DR. AMV./mmm

CARTA AUTORIZACIÓN

El que suscribe, autoriza por medio del presente escrito a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco para que utilice tanto física como digitalmente la tesis de grado denominada "Distribución de competencias financieras de las entidades federativas en el marco del federalismo Mexicano", de la cual soy autor y titular de los Derechos de Autor.

La finalidad del uso por parte de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de la tesis mencionada, será únicamente para difusión, educación y sin fines de lucro; autorización que se hace de manera enunciativa más no limitativa para subirla a la Red Abierta de Bibliotecas Digitales (RABIO) y a cualquier otra red académica con las que la Universidad tenga relación Institucional.

Por lo expuesto, libero a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de cualquier reclamación que pudiera hacer respecto del uso y manipulación de la tesis referida en líneas anteriores y para los fines estipulados en este documento.

Se firma la presente autorización en la Ciudad de Villahermosa, capital del estado de Tabasco, a los quince días del mes de mayo del año dos mil diecinueve.

AUTORIZO

CARLOS GIOVANI ZETINA CORNELIO

TESISTA

AGRADECIMIENTO

Tanto la presente obra como el grado académico son dedicados a mi madre María del Carmen Cornelio Esquibel, proyectos que no pudo ver concluido.

Dios te bendiga madre donde quiera que te encuentres.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO UNO	
FEDERALISMO FISCAL	
1.1 Federalismo Fiscal Mexicano en las Constituciones de 1824 y 1857.....	15
1.2 Federalismo Fiscal en la Constitución del 1917.....	24
1.2.1 Antecedentes.....	24
1.2.2 Origen y Evolución.....	26
CAPÍTULO DOS	
DERECHO COMPARADO	
2.1 Federalismo Fiscal en Suiza.....	36
2.2 Federalismo Fiscal en Estados Unidos.....	40
2.3 Federalismo Fiscal en Argentina.....	44
2.4 Federalismo Fiscal en Canadá.....	46
CAPÍTULO TRES	
COMPETENCIA FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO	
3.1 Generalidades.....	48
3.2 Distribución de competencias en el Estado Federal Mexicano.....	54

3.3 La carta fundamental y las disposiciones de la fracción XIX del artículo 73	63
---	----

CAPÍTULO CUATRO
SISTEMA NACIONAL DE
COORDINACIÓN FISCAL

4.1 Origen y evolución.....	71
4.2 Conformación del sistema.....	81
4.3 El Convenio de Adhesión.....	90

CAPÍTULO CINCO
LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

5.1 Estructura.....	97
5.2 Distribución de Fondos.....	100

PROPUESTA.....	117
----------------	-----

CONCLUSIONES.....	120
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	124
-------------------	-----

APENDICE.....	129
---------------	-----

INTRODUCCIÓN

Al estudiar el origen y evolución del concepto Federalismo en México, fácilmente se advierte que es una forma de organización que deriva de la Constitución, en la que los entes autónomos que lo integran, delegan voluntaria y coordinadamente en un poder central ciertas atribuciones que benefician a todos, reservándose a los estados las que no están expresamente cedidas a la Federación. Se conceptúa a las entidades federativas como un conglomerado social o individuos asentados en un territorio, con soberanía a su interior, sujetas a un poder federal con una descentralización política subordinada a una distribución de competencias definidas, tanto para el poder central, como a los estados, para que prevalezca una sola voluntad conocida como la Federal.

El Acta Constitutiva de México de 1824 instituye el sistema como un régimen republicano, representativo popular y federal (Art.5º). La república se integraba por estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, enunciando las partes integrantes de la unión, aunque no se delimitaron los ámbitos de competencia en materia fiscal entre el gobierno federal y los estados miembros. Al no delimitarse el ámbito competencial, la Constitución Norteamericana de 1787 ofreció soluciones concretas para la estructuración del poder con instituciones democráticas,

republicanas y la organización del territorio mexicano, basada en el principio de descentralización.¹

Hubo varios intentos de sustentar un federalismo fiscal, pero los gobiernos carecían de la capacidad suficiente para consolidarlo, pronto el Estado recurrió al endeudamiento externo e interno. Con todo, a pesar de que se intentaba una regulación concreta para el manejo de las finanzas y la captación de recursos suficiente para echar a andar al país, no se logró ningún instrumento jurídico que regulara la captación contributiva.

El Acta de Reformas de 1847 que supera la promoción del centralismo con sus siete leyes, confirma al federalismo adoptando la designación de determinados ingresos para la federación, otorgando a los estados las fuentes fiscales no reservadas para la misma; al efecto, la Ley de clasificación de rentas del 4 de agosto de 1824, le destina los siguientes gravámenes: Comercio exterior, anclaje, buques, bienes nacionales, producción y venta del tabaco en rama, entre otros.

Es importante recordar, que los pródromos de la política y el federalismo mexicano, no ofrecen experiencia en materia fiscal, debido a la escasa o nula experiencia en el arranque del Estado mexicano, pues los primeros gobiernos carecían de habilidades políticas y organización gubernativa, más todavía en lo concerniente a los recursos monetarios para hacer frente a la nueva nación. Es por ello que, primeramente ausculta los contenidos fundamentales de la Constitución Norteamericana, pues la

¹ Gil Valdivia, Gerardo, en biblio.juridica.unam.mx *Antecedentes sobre la distribución de las competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas en México*, consultada el 30 de septiembre de 2015.

gaditana poco ofreció en el aspecto organizacional, aunque sirvió como despegue como Estado nación.

Como hubo necesidad de solicitar empréstitos primero, para el sostenimiento del movimiento independentista y luego, para enfrentar las necesidades del país, con una inexperta organización financiera que le hace depender del endeudamiento tanto interno, como externo, pues las fuentes de ingreso eran en extremo raquíticas y no había una clara definición de las mismas ni de su distribución entre el poder central y los estados, por lo que México enfrenta, en sus inicios, serios desequilibrios que lo llevaron a un obeso endeudamiento.

Como tema antiguo que nos ocupa, este data de los inicios del Estado Mexicano, en que se han buscado vías de soluciones, las que no resultaron halagadoras. Ante los afanes de encontrarlas, en 1925 tuvo lugar la Primera Convención Nacional Fiscal, convocada ante la falta de coordinación fiscal entre la federación, estados y municipios, ya que a pesar de que estos niveles de gobierno tenían su propio sistema, traían consigo una serie de conflictos y rivalidades, provocando serios desequilibrios económicos que afectaban considerablemente los servicios públicos y la organización política del Estado.

En la primera convención se recomienda un reparto provisional de facultades, entre la federación y las entidades federativas, desatendiendo algunas experiencias que sugerían medidas definitivas. La segunda convención tuvo lugar entre el veinte de febrero y el catorce de marzo de 1933, cuyos resultados proponían un impuesto único. En 1934 se instituye la participación de los estados y municipios en los impuestos federales sobre

energía eléctrica, proponiéndose en 1942, importantes reformas al artículo 73 constitucional, principalmente, a la fracción XXIX que concede facultades a la federación para cobrar impuestos.²

“La tercera Convención tuvo lugar en octubre de 1947, proponiendo un sistema en el cual la federación y los estados deberían tratar de aprovechar las fuentes de gravamen en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos federales y estatales. Los convencionistas incluyeron en definitiva la pretensión de la exclusividad en materia tributaria. Por ello se concluyó, que lo mejor era implantar el impuesto único y darle participaciones a los niveles de gobierno involucrados. De esta tercera convención surgen los ordenamientos legales que dieron contenido a la coordinación fiscal durante 1947 – 1979, por lo que en 1980 comenzó a operar el nuevo sistema nacional que actualmente rige la materia.”³ En 2004 tiene lugar la cuarta convención nacional, con buenos resultados para una mejor distribución de los ingresos.

Ante los afanes de buscar solución a la asignación de potestades tributarias se establece la Ley de Coordinación Fiscal, la que a la postre ha dado importantes resultados; sin embargo, aún quedan múltiples insatisfacciones por el centralismo tributario, pues las entidades federativas, a pesar de estar investidas de autonomía y soberanía, prevalecen las disposiciones a favor del gobierno federal. Marcela Astudillo Moya estima que, entre los avances importantes destacan: *1) Evitar la multiplicidad y concurrencia de tributos federales, estatales y municipales, que prevaleció en*

² Núñez Jiménez, Arturo, Antecedentes y características del sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, p. 88.

³ *Ibidem* p. 89.

nuestro país hasta 1980 y que representaba un obstáculo a la producción y al comercio. Con la entrada en vigor del IVA en el año mencionado, desaparecen 18 impuestos federales y 458 estatales. 2) En 1980, en los inicios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, sólo se incluyeron los impuestos; en la actualidad se han incorporado los derechos, el gasto y la deuda pública, con lo cual se logró cierta uniformidad en dichas materias.⁴

Aprovechando la misma fuente, se aduce, que a partir de 1998 se incorporó a la Ley de Coordinación Fiscal el Capítulo V, el cual establece transferencias a los gobiernos estatales y municipales, con los siguientes fondos de aportaciones: a) *Para educación básica y normal*, b) *servicio de salud*, c) *para infraestructura social*, d) *para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal*, e) *aportaciones múltiples*, f) *para educación tecnológica y de adultos y*, g) *para la seguridad pública de los estados y del distrito Federal*.⁵

Con todo y los logros hasta ese momento, subsisten problemas que impiden que los ámbitos de gobierno dispongan de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, generándose importantes rezagos en materia de salud, nutrición, educación, por la carencia de caudales para satisfacerlos, siendo del dominio público los endeudamientos estatales y municipales, así como la falta de pago de algunos compromisos legales y laborales. Tales niveles dependen del gobierno federal para la aplicación de programas de desarrollo, tanto industrial como agrícola, entre otros sectores importantes.

⁴ Estudillo Moya, Marcela, La Coordinación Fiscal, en *México, Logros y Desafíos*, en *Comentarios y Debates, Revista Latinoamericana de Economía, Problemas del Desarrollo Documento electrónico*, Vol. 36, Núm. 141, Abril-junio/3005, p. 206.

⁵ *Ibidem* p. 204.

A lo anterior se suma la ignorancia, la insalubridad, la drogadicción y la miseria en que viven miles de mexicanos, por la desatención, falta de recursos y la impotencia de los gobiernos para enfrentar esa situación y sacarlos del infortunio en que se debaten. Otro problema de trascendencia es la criminalidad en todas las líneas, que ha invadido al territorio nacional y la población ya no aguanta los embates de la delincuencia organizada. En fin los problemas económicos de desarrollo y superación de la familia mexicana, resultan mayores que las posibilidades de abatir la pobreza, la ignorancia y el infortunio delincencial.

Actualmente la Federación recauda diversas contribuciones, las que para el presente trabajo de investigación se clasifican en dos grandes bloques: Las que expresamente están concedidas por nuestra Carta Magna, y las que surgen como resultado de la Institución denominada Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el caso de los Impuestos Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre Producción y Servicios, el Impuesto empresarial a Tasa Única y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

En cuanto a las contribuciones del segundo bloque, la primer problemática que presenta –en mi opinión– es que están viciadas de origen (aún cuando nace en el marco del federalismo fiscal) en virtud de que no las expide la Autoridad competente, ello en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción XXIX, delimita sobre qué materias puede establecer contribuciones el Congreso de la Unión, no encontrándose las contribuciones en comento.

Otro de los problemas que ocasiona el actual federalismo fiscal es que estos ingresos no se distribuyen a los Estados de manera equitativa. La Ley

de Coordinación Fiscal, en su artículo 2, contempla una fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, basada en términos generales, en el Producto Interno Bruto de cada Estado, circunstancia que los lesiona, concretamente a los sureños, y beneficiándose más a los del Norte; aunado, a que con la implementación de esa variable dentro de la fórmula de distribución se contraviene lo pactado por las entidades federativas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito con la Federación.

Partiendo de la problemática planteada, analizo la viabilidad de una reforma constitucional que exprese la competencia del Congreso Federal de legislar los Impuestos Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, por ser los más representativos en términos de ingresos y que en la propia Constitución Federal, exprese la facultad de recaudar y administrarlos en favor de los estados, previa transferencia de determinado porcentaje a la Federación, en virtud de que el actual federalismo fiscal enfrenta una crisis severa al quejarse las entidades federativas de que los recursos no les son suficientes para atender las necesidades de su conglomerado social, lo que conlleva a plantear y satisfacer los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué el federalismo fiscal está en crisis?, ¿Cuál es el sustento constitucional de los impuestos Sobre la Renta y del Valor Agregado?, ¿Por qué es viable considerar que la competencia de la administración de las contribuciones Sobre la Renta, y el de Valor Agregado, recaiga en las entidades federativas?, ¿Por qué estarían aptos los Estados o Entidades Federativas para hacerse cargo de la administración de las referidas contribuciones federales?, ¿Por qué resulta inequitativo la distribución del Fondo General de Participaciones que se realiza a las entidades federativas del Estado Federal

Mexicano?, y ¿Por qué son insuficientes los recursos que obtienen las entidades federativas del Federalismo Fiscal actual?. Para la comprobación de las hipótesis planteadas se emplean los métodos histórico-fenomenológico, sistemático, deductivo, comparativo e inductivo, y las técnicas de investigación documental-formales.

La propuesta de una reforma constitucional permitirá: a) Subsanan la omisión del Constituyente de expresar ni definir en la Constitución Federal a quién le corresponde legislar y administrar las contribuciones que actualmente se regulan en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, b) Proporcionar mayores recursos económicos a las entidades federativas provenientes de ingresos tributarios, con la responsabilidad que lleva implícito en su administración, que permitan satisfacer sus necesidades al interior de los mismos y se encuentren más fortalecidos sin que ello implique el incremento de las tasas a los impuestos de la Renta y al del Valor Agregado.

En suma, tomando en cuenta los vacíos e inequidades del actual marco jurídico fiscal en México, es preciso delimitar tanto en la Constitución Federal como en la Ley secundaria, las facultades expresas de quién debe Legislar sobre las fuentes que gravan los impuestos Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado; así como establecer las facultades respecto a quién correspondería recaudar, transferir los recursos que corresponderían a la Federación, así como administrarlas.

Por consiguiente, el presente trabajo se sustenta en cinco capítulos. El primero hace referencia al federalismo fiscal en nuestro país a la luz de las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, incluyendo su origen y evolución y los

principales precursores e impulsores del federalismo en México. El segundo capítulo contempla al Derecho Comparado entre Suiza, Estados Unidos, Argentina, Canadá y nuestro país. El tercer capítulo denominado Competencia Fiscal en el Federalismo Mexicano, aborda la distribución de competencias tanto de la Federación como del Estado y un breve análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción XXIX, con la propuesta de añadir el punto 6º, que se refiere a los impuestos del Valor Agregado y de la Renta, para que la federación tenga la facultad para establecer dichos gravámenes, y la administración de los recursos corresponda a las entidades federativas, participando estas a la federación un cuarenta por ciento. En el cuarto capítulo se abordan los antecedentes y conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, su estructura y los organismos que la integran. El capítulo quinto refiere a la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal y la forma en que se distribuyen los Fondos previstos en la norma referida, en la que se encuentra inmersa el Fondo General de Participaciones que por el monto que representa para las entidades federativas es el más importante para estos.

Posteriormente se vierte en un capítulo la propuesta del presente trabajo de investigación y cierran los contenidos de este trabajo el capítulo de Conclusiones, destacando la propuesta de adición al artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

“6º. Sobre los impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado.

Las entidades federativas recaudarán los referidos impuestos, de conformidad con las leyes secundarias, participando de

estos el 40 % a la Federación. Los ingresos que obtengan los estados lo administrarán libremente.”

Como todo trabajo de investigación se enlista una importante bibliografía con temas afines al tópico que se ha abordado y, como colofón, el apéndice correspondiente.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

CAPÍTULO UNO FEDERALISMO FISCAL

1.1. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857

La idea del Federalismo es la que ha prevalecido a lo largo de la historia de México, triunfando y constituyéndose como régimen en los tres movimientos sociales trascendentales para la historia política y social mexicana, la independencia, la reforma y la revolución a cuyos eventos correspondieron las Constituciones de 1824, 1857 y la Constitución que nos rige actualmente, la del año 1917.

La historia de las naciones nos muestra el origen de las federaciones, integradas por estados independientes que deciden unificarse y defender sus territorios e intereses mediante un pacto que permite la dirección de un gobierno federal, con facultades específicas sustentadas en sus constituciones. En el caso mexicano, en tiempos de Nueva España, ésta se gobernaba por un virreinato, es decir, una institución local y administrativa de la Corona Española, creada a finales del siglo XV.

La Constitución de Cádiz (1812), en su artículo 325 determinaba: *En cada provincia habrá una diputación para promover su prosperidad.* Con ello se inicia el proceso de descentralización política y la autonomía de las provincias en cuanto a su régimen interior.⁶ Este primer paso en la vida de lo que enseguida sería la República mexicana, resulta de gran trascendencia

⁶ Ainaga Vargas, María del Carmen, Notas Sobre el Sistema Federal, en Cienfuegos Salgado David, *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México 2005, p. 6.

porque sirvió de punto de partida para su organización estadual y política. Así se observa que, en 1823, instauraba a la reciente nación independiente, como representativa y federal, aunque se omite el reconocimiento de soberanía para los estados que la integraban; pero Jalisco, Oaxaca y Yucatán, exigieron el reconocimiento de soberanía para el régimen interior de los estados.⁷

Lo anterior provocó la disolución del Congreso, convocándose a un nuevo Congreso Constituyente, el 12 de junio de 1823, votándose en pro de la República Federal.⁸ De ahí, que las entidades federativas constituyan la unidad política básica de la Federación, organizada por estados libres y soberanos, con división política y gobierno con facultades delimitadas en sus respectivas constituciones locales, las que obligatoriamente están fundamentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cada Estado desarrolla un ejercicio propio en la política con una legislación interna, un gobierno que procura el bienestar de sus habitantes mediante el ejercicio de la democracia.

La Constitución de 1824, compuesta por siete títulos y 171 artículos, establecía la forma de República Federal, similar a la de los Estados Unidos de Norteamérica. El poder Legislativo estaba formado por dos cámaras y el Ejecutivo se integraba por un Presidente y un Vicepresidente. Este hecho fue motivo de serios conflictos por haber sido ocupados ambos cargos por individuos de diferentes tendencias.

⁷ *Ídem*

⁸ *Ibidem, Op. Cit. p. 7*

Esta Constitución, además de que no contempló un equilibrio de poderes entre la Federación y los estados que la conformaban, estaba llena de contradicciones, como reflejo de las circunstancias difíciles del país. No consideraba algún artículo que previera la distribución de competencias, similar al artículo 124 de la actual Constitución Federal que dispone: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales⁹, se entienden reservadas a los Estados.”*

⁹ El término funcionarios federales debe entenderse a la figura abstracta denominada Federación, contemplada en el artículo 41 de nuestra Constitución vigente, resultando materia de otro análisis la aplicación correcta del término Federación. No obstante ello, para sustentar lo aseverado, véase la connotación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación da al referido término, a saber [*énfasis añadido por el autor*]:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SISTEMA DE COMPETENCIA DEL.

El artículo 2o., transitorio, del Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 94, 98, 102, 104, fracción I, 105 y 107, fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VII, VIII, XIII y XIV, determina: "Artículo 2o.- Los ministros supernumerarios se constituirán en Sala Auxiliar para resolver los amparos contra leyes que integran el rezago. La Sala Auxiliar dictará sentencia con sujeción a la jurisprudencia del Pleno y estudiará también, cuando proceda, los conceptos de violación que se refieran a cuestiones de legalidad. Estos asuntos se turnarán, desde luego, si sobre su materia existe jurisprudencia, y los demás del rezago, a medida que la jurisprudencia del Pleno se vaya definiendo. Asimismo, resolverá sobre los asuntos que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le encomiende para desahogar el rezago que existe en las Salas de la Suprema Corte de Justicia. Cuando la Sala Auxiliar hubiere de participar en la resolución de conflictos jurisprudenciales con cualquiera de las otras Salas, los ministros supernumerarios que la integran formarán parte del Pleno. Entre tanto funcione la Sala Auxiliar, los ministros que la integran no desempeñarán las atribuciones que como supernumerarios les asigna la ley". El sistema de competencias a que se contrae el artículo 2o. transitorio, antes transcrito, observa la organización constitucional que dieron, a los órganos de los Supremos Poderes de la Federación, las Constituciones del 4 de octubre de 1824 y del 5 de febrero de 1857 y de 1917, lo mismo que el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847. En recta observancia del principio arraigado en los artículos 117 de la Constitución de 1857 **y 124 de la actual Ley Fundamental de la República, la reforma constitucional del 23 de octubre de 1950**, en materia de amparo y de organización del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1951, como lo hace la actual, estimó en correspondencia con el sistema ortodoxo que singulariza el régimen constitucional mexicano, que las competencias atribuidas a la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberían quedar señaladas en la propia Constitución (artículo 4o. transitorio), **a fin de que las facultades de los funcionarios federales estén "expresamente concedidas por la Constitución"** y, en su caso, por la ley y no por un órgano del mismo poder, atento a que el sistema expreso de competencias en el Estado Federal mexicano **no sólo es un mandato permanente para**

la distribución de funciones entre la Federación y los estados miembros, sino, también una garantía de que gozan los particulares en el ejercicio de sus derechos ante la autoridad competente. Estos aspectos doctrinarios del sistema federal de competencia han sido invariablemente observados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En rigor; si impropio puede ser que la ley secundaria fije las competencias de cualquiera de los tres Supremos Poderes de la Federación, con menosprecio de su consignación directa en la Constitución, mayor impureza constitucional habrá cuando se pretenda dejar a la facultad de uno de esos mismos supremos poderes, la determinación de las atribuciones de cualquiera de los órganos integrantes de él, sin miramiento alguno para la naturaleza del Estado federal; la distribución de funciones entre la Federación y los Estados que la forman; el régimen de facultades expresas imperante en México y el conocimiento que debe mediar para que se aprecie, al través de mandatos constitucionales o legales, a que autoridad toca resolver, definitivamente, un amparo. La norma constitucional transitoria antes transcrita (artículo 2o.), se sujeta a la doctrina y principios de que se da cuenta, al fijar la competencia que corresponde a la Sala Auxiliar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Séptima Epoca, Séptima Parte: Vol. 72, pág. 28. Amparo en revisión 1017/58. Inmobiliaria María de Lourdes, S. A. 27 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

Vol. 72, pág. 28. Amparo en revisión 1051/58. Operaciones e Inversiones, S. A. 27 de octubre de 1969. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

Vol. 72, pág. 28. Amparo en revisión 6051/57. Inmobiliaria Zafiro, S. A. 27 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

Vol. 72, pág. 28. Amparo en revisión 3444/57. Empresa Isabel. S. A. 27 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

Vol. 72, pág. 28. Amparo en revisión 2526/56. Bienes Inmuebles Riozaba, S. A. 27 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.

IMPUESTOS SOBRE REMUNERACION AL TRABAJO PERSONAL (NOMINAS). INSTITUCIONES DE CREDITO NO SON SUJETOS DEL (ART. 39 AL 41 DE LA LEY DE HACIENDA No. 513 DEL ESTADO DE GUERRERO).

El artículo 73, fracción XXIX, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece categóricamente y en términos absolutos, como facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones a cargo de instituciones de crédito y sociedades de seguro, sin hacer distinción alguno al respecto, por ende, es claro que los estados no pueden imponerles cargas tributarias, ya que, de conformidad con el artículo 124 de la propia Constitución, sólo las facultades no conferidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los estados.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 94/94. Banco Nacional de México, S.A., Sucursal Zihuatanejo. 14 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Raúl Juárez Herrera. Secretaria: Griselda Guadalupe Sánchez Guzmán.

En la Constitución de 1824 la facultad para establecer contribuciones se contemplaba en la fracción VIII del artículo 50, la cual establecía: *Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.*

De cuya inserción se aprecia que, en aquella época no había una delimitación de facultades en materia fiscal, dado que aquéllas únicamente se delegaron a la Federación, no así a los estados, aunado a que resultaban genéricas. También puede observarse, respecto de las facultades generales expresas al Congreso de la Unión, que la Federación era la encargada y la responsable de salvaguardar la seguridad del Estado.

En el caso de la constitución de 1857 la distribución de competencias se previó en el artículo 117, que textualmente expresa:

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

Ahora bien, la delimitación respecto de qué gravámenes le correspondería establecer a la Federación y cuáles a los estados, se encuentra en el artículo 72 (fracciones VII y IX) de la Constitución de 1857, en la que se otorga al Congreso de la Unión, entre otras facultades, la de imposición de gravámenes; sin embargo resultó escueta, ya que únicamente delimitó la facultad de imponer contribuciones al comercio exterior, reservándola para la federación y, el comercio, al interior del Estado

Mexicano, la delegó a las entidades federativas con la condicionante que no fueran onerosas.

Por su importancia, literalmente se transcribe:

Art. 72.- El congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados ó Territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación.*
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.*
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo caso á las legislaturas de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.*
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.*
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.*
- VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.¹⁰

VIII. *Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.*

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.¹¹

X. *Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.*

XI. *Para crear y suprimir empleos públicos de la federación: señalar, aumentar (sic) o disminuir sus dotaciones.*

XII. *Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.*

XIII. *Para aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.*

XIV. *Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*

XV. *Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*

¹⁰ Énfasis añadido por el autor.

¹¹ Ídem.

- XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el Territorio de la federación; y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.
- XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.
- XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
- XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.
- XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
- XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXVI. *Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.*

XXVII. *Para prorrogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias.*

XXVIII. *Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.*

XXIX. *Para nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.*

XXX. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.*

De cuyo precepto, particularmente de la fracción IX, se observan indicios de una incipiente distribución clara y precisa de competencias entre la federación y los estados, empero únicamente entendiendo que, de una sola fuente como lo es el comercio. En suma, se advierte que las Constituciones de los años 1824 y 1857, definía claramente al Estado Mexicano como una unión de estados que conformaban un ente denominado Federación; sin embargo, en la primera de ambas fracciones de la Carta Magna de 1857, no establecía una distribución de competencias entre la federación y los estados y, en la segunda, la definió muy incipiente ya que únicamente la delimitó al comercio, por lo que es de suponer la variedad de tributos en los distintos órdenes de gobierno, en aquéllas épocas al no existir reglas bien definidas.

1.2. FEDERALISMO FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL 1917

1.2.1 Antecedentes

Con respecto al tema de la distribución de competencias en el Estado mexicano y la competencia en materia fiscal, es importante precisar, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no existe una división específica del poder inherente al Estado Federal, cuya descentralización se caracteriza por la autonomía constitucional y la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal. Sin embargo, la división de poderes entre la autoridad central y las locales se efectúa conforme tres métodos distintos: 1) La enumeración, lo más completa posible, de las atribuciones del poder central y las de los Estados-miembros; 2) La enumeración de las atribuciones del poder central, de manera que las no mencionadas allí competen a las autoridades locales; y, 3) La enumeración de las atribuciones de las autoridades locales, de modo que las materias no señaladas ahí recaen en el poder central.¹²

El sustento o fundamento jurídico de la distribución de competencias se encuentra en los artículos 117, 118 y 124, de la Carta Magna en materia fiscal, delegando expresamente a la Federación determinadas facultades para establecer gravámenes, las que se encuentran insertas en la fracción XXIX del artículo 73, cuya fracción se cita a la letra:

XXIX. Para establecer contribuciones:

¹²*El Federalismo*, número 3 de la Serie *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*. 1ra edición: mayo 2005, Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN. México, D.F.

- 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.

Del contenido de esta fracción se observa claramente que no se encuentran contemplados los impuestos Sobre la Renta y del Valor Agregado, que por la importancia de los ingresos que representan en la recaudación federal, son las contribuciones que propongo queden comprendidos en el mismo para los efectos de dar sustento jurídico

constitucional la competencia federal y la delimitación clara y precisa con respecto a la administración y distribución de los ingresos, que se obtengan de las mismas, entre la federación y los estados.

1.2.2 Evolución

En este apartado se hará un esbozo de los orígenes del actual federalismo, a partir de la Constitución de 1917; precursores y principales impulsores del Federalismo en México; la conformación del federalismo en México; y el pacto nacional que lo formalizó.

Resulta sustancial para la presente investigación emplear la denotación del término “Federalismo”, como la manifestación de organización del gobierno de un Estado y de las relaciones existentes hacia su interior. Coincidiendo con lo señalado por José Ayala Espino,¹³ este se apoya en distintas teorías que forman parte de la economía pública, entre las que destacan la teoría de los bienes públicos, la teoría de la incidencia fiscal, y la concerniente a la elección pública. Así mismo, Ayala Espino, señala que la Teoría del federalismo fiscal busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa.

¹³ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, primera edición, Edit. Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, pp. 349-350.

En México, el Estado federal mexicano subyace en la asociación de las entidades federativas que la conforman sujetándose o regulándose en el pacto político que conocemos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reconoce 3 órdenes de gobierno, el federal y el estatal que contempla el artículo 40 y, el municipal, inserto en el artículo 115, difiriendo con ello de la opinión expresada por Jorge Carpizo¹⁴, en el sentido de que *“la Federación es uno de los 2 órdenes establecidos por la CPEUM, y cuyos órganos tienen la competencia que aquella les fija expresamente”*. De acuerdo a nuestra Carta Magna, estos órganos de gobierno actúan en una estrecha relación de coordinación, no de subordinación.

De la forma de organización, principalmente de la relación existente entre las entidades federativas y la figura creada y conocida como Federación¹⁵, es necesario advertir que uno de los aspectos importantes que se deben ponderar –por el bienestar de quienes integren una comunidad– no sólo del Federalismo sino de cualquier forma de gobierno es su sistema fiscal.

En ese orden de ideas, conforme al sistema fiscal nacional, se precisa que nuestra Carta Magna no reconoce una delimitación clara de la competencia en materia tributaria entre la federación y las entidades federativas, salvo las del municipio que sí se definen claramente en el artículo 115 Constitucional. Ello ha sido así desde la Constitución de 1857,

¹⁴ CARPIZO, Jorge, voz *“Federación”*, en *VV.AA.*, Nuevo diccionario jurídico mexicano, T. II, p. 1679.”

¹⁵ Actualmente la relación existente - en materia fiscal - entre la Federación y los Estados, a la cual nos sujetamos hoy día los mexicanos, es que entre ambos ordenes de gobierno existe una relación de coordinación debido a que tienen suscritos, y por ende adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, actuando en el marco de las leyes expedidas por el congreso de la Unión y de los Convenios de Colaboraciones Administrativas suscritos.

hasta la actual Carta Magna. Las razones del porqué no se definió claramente la competencia tributaria se desconocen; lo que sí aconteció es que la fórmula adoptada por el constituyente de 1857 y 1917 fue la misma de los Estados Unidos de Norteamérica, así como lo que la jurisprudencia ha denominado la concurrencia tributaria entre ambos niveles de gobierno.

Para poder tener una idea del porqué la adopción de dicha postura, me permito aludir los argumentos sostenidos por Alexander Hamilton,¹⁶ que fueron referidos por José María Serna de la Garza en su obra intitulada Las Convenciones Fiscales y el Federalismo Fiscal en México, citándolo íntegramente:

“Es importante conocer los argumentos sostenidos por Alexander Hamilton, que defendió la fórmula adoptada por la Constitución de Estados Unidos de América en materia de distribución de poderes tributarios, ya que nos dan un indicio de qué tipo de consideraciones pudieron haber hecho quienes en México adoptaron por una fórmula similar desechando la del artículo 120 del proyecto de Constitución arriba citada. De dichas razones da cuenta Flores Zavala, en su reseña de las opiniones de Hamilton aparecidas en El Federalista:

[1] Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al Poder de los estados individuales. La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación y es evidente que esta

¹⁶ Alexander Hamilton, nació en Nevis -actual Saint Kitts and Nevis-, 11 de enero de 1755 ó 1757 - falleció en Nueva York, 12 de julio de 1804; fue un economista, político, escritor, abogado y soldado estadounidense.

solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados para proveer a sus necesidades propias.

[2] Si la jurisdicción del gobierno nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males. Que ciertas ramas de la industria se vería sofocadas y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios estados como entre los ciudadanos del mismo estado.

[3] Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

[4] Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

[5] Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser

necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

[6] Como la teoría y la practica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los estados en su calidad colectiva, al gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

[7] Estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los estados individuales posean sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior afirmo, que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención conservarán esa potestad del modo más absoluto e incondicional.”

Del contexto transcrito, se desprende que los constituyentes de 1917 advirtieron que, de delimitar competencias específicas tanto a la Federación como a los Estados, en apego al principio de legalidad, la Federación perdería el control y por consiguiente el poder económico frente a los estados. Es comprensible que lo hayan ponderado así ya que al entrar en vigor la actual Carta Magna, no existía una sistematización de los impuestos que actualmente conocemos ni tampoco de la recaudación como para determinar qué impuestos convenía establecerlo en favor de la Federación y cuales a los Estados.

Reconocieron que con la no delimitación sentaban bases para que la Federación resultara fortalecida, lo que sí aconteció años después, dado que abrió paso a lo que hoy conocemos como concurrencia tributaria propiciando superposición de gravámenes lo que aprovechó la Federación para intervenir y darle una solución en su beneficio, aprobando Ley de Coordinación Fiscal, por cuyo cuerpo jurídico supeditaron a estos últimos que la Federación le correspondería el 80 por ciento de los ingresos federales y el resto a los Estados, lo cual fue validado por las entidades federativas al suscribir tanto el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como los Convenios de Colaboración Administrativa; por ello es quizá la razón importante para que no se delimitara la competencia federal, al haberse enlistado en todo caso las fuentes que podía gravar la federación, porque la hubiese limitado tanto en su aspecto financiero como fiscal.

En efecto, los constituyentes no dieron una solución por cuanto a qué fuentes correspondía gravar a la Federación o las entidades federativas, observándose el supuesto contenido en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal¹⁷, que estableció la facultad en materia tributaria del Congreso de la Unión de la siguiente manera: “Para imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”; claro está, las condiciones propias que derivó la Revolución Mexicana, no permitían más que centrar la atención - como diría Hamilton- en pleitos domésticos, lo que resultó en una superposición de gravámenes por parte de los tres órdenes de gobierno: Federal, estatal y municipal.

¹⁷ Contenido, de la Constitución Federal que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, consultado en el portal o página web de la Cámara de Diputados Federal, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultado el 15 de enero del 2016.

Afortunadamente, las autoridades se dieron cuenta de ello y realizaron esfuerzos para una mejor armonía fiscal entre las entidades federativas y la Federación, siendo lo que hoy conocemos como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrando diversas reuniones denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, cuya finalidad fue la organización del régimen fiscal del Estado Mexicano.

La primera y segunda Convención Nacional Fiscal fueron celebradas en los años 1925 y 1932; respectivamente. En la primera, se planteó, teniendo como objetivo principal, la delimitación clara de las fuentes impositivas que debieran corresponder tanto a la federación, como a los estados, incluyendo la eliminación de prácticas alcabalatorias en la imposición local; sin embargo, a pesar de que hubo una iniciativa de reformas no prosperó.

De igual manera, las conclusiones emanadas en la convención celebrada en el año 1933, no llegaron a convertirse en reforma constitucional que modificara el régimen de concurrencia existente. Sin embargo, se logró y alcanzó una muy importante, que sienta las bases para nuestro actual sistema nacional de coordinación fiscal, que es el principio de la participación de los estados en los ingresos producidos por determinados impuestos federales.

En efecto, la reforma constitucional al artículo 73, fracción X, de fecha 18 de enero del año 1934, concedió no sólo la facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía, sino establecer también el principio que hoy nos rige: El de la distribución de los ingresos federales entre los otros niveles de gobierno.

La Tercera Convención Nacional se celebró en el año 1947, cuyo objetivo se define claramente en la ponencia expuesta en el mes de mayo de 1977, por el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza denominada Alcances y Perspectivas de la Política de Coordinación Fiscal, que *propuso un objetivo diferente: Establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la Federación con los de los Estados.*

Entre los resultados de la Tercera Convención Nacional destacan los siguientes:

- i. La Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, de fecha 29 de diciembre del año 1948.
- ii. La Ley de coordinación fiscal entre la federación y los estados, de fecha 28 de diciembre de 1953.
- iii. La primera Ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que entró en vigor en el año 1948.
- iv. La Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que entró en vigor el 1 de enero de 1954.

Aún con todo lo alcanzado en las 3 convenciones nacionales fiscales, el sistema fiscal mexicano, en la década de los 70's, del siglo pasado, no era armónico, existían superposiciones en los gravámenes impuestos en los 3

órdenes de gobierno; es decir, algunos impuestos eran gravados tanto por la entidad federativa como por sus propios municipios, y en algunos casos los gravaba la Federación; es el caso –del primer supuesto– en el Estado de Tabasco, del Impuesto al Comercio e Industria que era un impuesto tanto estatal, como municipal.

En los años 1977 y 1978, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados celebraron el Convenio Único de Coordinación, a fin de que por conducto del Ejecutivo Federal se propusiera al H. Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal, cuyo cuerpo jurídico regularía las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno, compromiso que llevó a cabo el Ejecutivo federal en noviembre de 1978, al aprobar la iniciativa con propuesta de Ley de Coordinación Fiscal, presentada. Quedando establecido así las bases del actual federalismo financiero, como lo es el de coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que correspondía a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento, aunado a ello, se precisaron las fuentes sobre las cuales los estados no gravarían para no contrariar las diversas leyes vigentes, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley Sobre Enajenación de Vehículos Nuevos, y la

Ley Sobre Tenencia o uso de Vehículos¹⁸, ésta última, actualmente abrogada, de lo que se desprende una coincidencia en la voluntad de quienes integran la federación de respetar las disposiciones jurídicas de las leyes federales referidas toda vez que en la Constitución no expresa o precisa a quien le corresponde establecer en ley, los diversos supuestos jurídicos o fuentes de gravámenes que establecen las leyes del IVA e ISR, por tanto era necesario la suscripción tanto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como el Convenio de Colaboración Administrativa, junto con sus anexos, para otorgarle la competencia a la Federación de dichos gravámenes.

¹⁸ La Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, fue abrogada a partir del 1 de enero del 2012, según Decreto del 21 de diciembre del 2007. Cfr. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/listuv/LISTUV_abro.pdf

CAPÍTULO DOS DERECHO COMPARADO

2.1. FEDERALISMO FISCAL EN SUIZA

En el caso de Suiza, éste es un país con mucha experiencia en convivir en una estructura conocida hoy en día como federalismo, ya que las bases de éste datan desde el año 1291, en el que los únicos tres cantones¹⁹ que existían (*Uri, Schwyz y Unterwalden*) decidieron firmar un pacto para defender su independencia contra los Habsburgo, como confirma la historia helvética.

En el Federalismo suizo se encuentran tres niveles de gobierno: La Confederación Helvética, los cantones y las comunas, y cada uno de ellos posee a su vez poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Dentro de la Federación, el Ejecutivo está compuesto por 7 ministros electos en el Parlamento; asimismo, por una Asamblea Federal integrada por dos cámaras: la baja o Consejo Nacional, electo por la gente (200 miembros); la Cámara Alta o Consejo de los Estados (46 integrantes). El Poder Judicial se compone por 41 jueces de tiempo completo y 41 más de medio tiempo.

Respecto **de los cantones**, existen 26, cuentan con un poder ejecutivo compuesto por entre 5 y 7 miembros electos por la gente; su legislativo consiste en un Parlamento Cantonal que cuenta entre 46 y 200 miembros

¹⁹ En México se denominan estados o entidades federativas.

también electos por la gente, y su Poder Judicial, basada en Cortes cantonales.

Las **comunas**²⁰ existentes se rigen con un Poder Ejecutivo; las comunas grandes y las ciudades cuentan con un Parlamento Comunal; y las comunas pequeñas con asambleas comunales. Su Poder Judicial lo constituyen las cortes de distrito electas por los cantones y la población.

La base constitucional en el federalismo suizo se encuentra en el artículo 3²¹ de la Constitución de fecha 19 de abril del año 1999, que establece que los cantones son soberanos en su interior y ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal. A diferencia de otros países, realmente sí se da una coexistencia en las relaciones de poderes porque respetan la autonomía de los entes que conforman la Federación helvética.

El régimen financiero y sistema impositivo, se encuentra en el Capítulo 3^o del Título 3^o de la Constitución. Los principios que rigen el sistema impositivo establecen²² que la federación tiene facultades de recibir ingresos provenientes de los siguientes impuestos directos: Los ingresos de las personas físicas, sobre los beneficios netos de las personas jurídicas, y de las reservas de las personas jurídicas; de igual manera, a la Federación le corresponde respecto del impuesto sobre el valor añadido sobre la transmisión de bienes y la prestación de servicios, incluido el consumo personal y las importaciones.

²⁰ Existen 2889.

²¹ Art. 3 Cantones

Los cantones son soberanos en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal.

²² Comprendidos dentro de los artículos 126 al 135 de la Constitución de Suiza.

Es competencia de la federación establecer impuesto al consumo de productos carácter especial sobre las siguientes mercancías:

Tabaco

Bebidas alcohólicas

Cerveza

Automóviles

Petróleo, otros aceites minerales, gas natural, y sus derivados.

Entre otros impuestos lo está el derecho de timbre y los derechos de aduana.

Los cantones, tienen derecho a ciertas subvenciones por parte de la federación. En el resto de las fuentes que no grave la confederación, los cantones pueden establecer sus contribuciones. En el caso del Impuesto Sobre la Renta, los tres niveles de gobierno la federación, los cantones y las comunas lo gravan.

De lo que se tiene que en Suiza, los Cantones y Comunas que la conforman, son independientes entre sí, sin embargo desde mi punto de vista en México debe existir la uniformidad de tasas en todas las entidades federativas de la República Mexicana por lo que es importante establecer en la Constitución Federal la competencia del Congreso de la Unión, no así de las entidades federativas, de legislar las contribuciones federales caso concreto de los Impuestos Sobre la Renta y el del Valor Agregado para que estos últimos sean quienes lo administren, participando de un porcentaje a la Federación, a fin de que cumpla con las obligaciones básicas e inherentes de la población por ser la autoridad local y que conoce de los malestares que

enfrenta cada entidad federativa como lo es la infraestructura y los servicios públicos municipales.

Coincido que el caso de Suiza es un extremo del Federalismo, según lo refiere Hugo Loetscher,²³ en una entrevista que le fue realizada por un Diario de noticias Suizas denominado *swissinfo.ch* el 31 de marzo del 2008, y que por la importancia del mismo cito textualmente en lo conducente, tema ad hoc al caso que nos ocupa: ***swissinfo: Un pequeño país como Suiza podría administrarse de modo centralizado. ¿Cómo explicar su organización todavía tan federalista? H.L. El trasfondo es histórico. Suiza está compuesta por estados independientes que de una alianza pasaron a una confederación. Además, la diversidad lingüística es un fenómeno relativamente reciente. En el Grütli, no se hablaba el romanche y los francófonos no estaban allí. Para mantener esta diversidad de culturas, una estructura federal era esencial. Mucho de lo que era importante desde un punto de vista federalista hoy quedó superado. El ejemplo más conocido es la escuela. Tenemos más de 20 sistemas escolares diferentes. El solo hecho de las migraciones hace que esto ya no sea posible. El federalismo entonces se convierte en un obstáculo para la integración en Europa. Hay que inventar una forma nueva de federalismo, un federalismo de nivel europeo, y***

²³ Hugo Loetscher, nacido en Zúrich, es uno de los más famosos escritores suizos de expresión alemana. En 1992, recibió el gran premio de la Fundación Schiller.

posiblemente que vaya más allá. Dentro del país también, debemos volver atrás. No podemos comportarnos como extremistas del federalismo.²⁴

2.2. FEDERALISMO FISCAL EN ESTADOS UNIDOS

El sistema estadounidense no previene atribuciones en exclusiva para el sistema federal o estatal, ya que cada uno puede instaurar sus respectivos gravámenes, siempre que no haya prohibición en la carta magna o en la legislación federal, por lo que las limitaciones son escasas. En lo referente a los gobiernos municipales, estos están dotados de poderes fiscales, conferidos por las entidades federativas en sus respectivas legislaciones.²⁵ En asuntos de ingresos y sus posibles incrementos, no existe separación de impuestos ni restricciones a lo establecido por cada estado, pues la distribución del gasto es compartida.

Refiere Beltrán, que la Carta Suprema confiere a la federación los principales poderes en el ámbito fiscal, al establecer en el artículo 1, sección 8ª lo siguiente: *El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar todas, derechos, impuestos y aranceles, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos.* El poder tributario de la federación se encuentra en el siguiente párrafo del aludido

²⁴ La entrevista fue consultada en el siguiente domicilio electrónico:

http://www.swissinfo.ch/spa/especiales/suiza_y_la_union_europea/Cada_pais_es_un_caso_particular.html?cid=822668, consultado el 8 de julio del 2010.

²⁵ Mora Beltrán, Jorge Armando, Federalismo fiscal en los Estados Unidos de América, en www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_PDF_RV_2009, consultado el 2 de Noviembre de 2015.

dispositivo: *Para reglamentar el comercio con naciones extranjeras y entre los diferentes estados y con las tribus indígenas.*

En 1913 se realizó una enmienda (XVI) respecto a los impuestos sobre la renta, que dice: “El Congreso tendrá Poder para establecer y recaudar impuestos, sea cual fuere la fuente de la que provengan, sin prorratearlos entre los estados y sin atender a ningún censo o recuento”.²⁶

Estas son las disposiciones constitucionales con las que expresamente se confiere poder a la Federación y al Congreso Norteamericano, que, aunque son moderadas, están puntualizadas en la carta suprema. Las competencias se encausan al gobierno externo, como es la guerra, la paz, negociaciones internacionales y comercio.²⁷

Los estados cuentan con poderes reservados que tienen aplicación en los propósitos comunes y habituales, como son: Libertad, propiedad, orden público, mejoras y prosperidad del pueblo. Se estima que la distribución del gasto público es equilibrada en un 50% para la federación y el otro 50% para los estados. El primer porcentaje tiene aplicación en la política y actividad económica; el segundo, en la construcción y mantenimiento de aeropuertos, diques, autopistas, prisiones, hospitales y universidades. El endeudamiento es restringido, sin que implique que sea poco o que se impida de alguna manera.²⁸

²⁶ *Ídem*

²⁷ Federalismo fiscal Méx vs EUA, en nuestra revista.com.mx, ed. 253 del 19 al 25 de octubre de 2015, consultada el 2 de Nov. 2015.

²⁸ Cantarero Prieto, David, *Federalismo Fiscal en la Experiencia Comparada*, Universidad de Cantabria, p. 25, en personales.unican.es/cantared/5%20 Prácticas.pdf. Consultada el 2 de nov. de 2015.

Los poderes expresos de los estados son aquellos que no se delegan al gobierno federal; éstos y sus respectivos congresos están sometidos a la norma suprema y cada uno de ellos establece su propio sistema tributario y el de sus municipios; todo fundamentado obligatoriamente en la Constitución Federal, que establece en el artículo VI, que contiene la “Cláusula de Supremacía”.²⁹ La “Cláusula de Comercio” concede al Congreso el derecho exclusivo de regular el comercio internacional e interestatal y la “Cláusula del debido Proceso Legal” exige que se siga ese procedimiento en la tributación. Respecto a los poderes expresos de los municipios, éstos lo reciben de la Constitución de cada Estado, considerando el tamaño de las ciudades; los impuestos en estas entidades básicas, se captan de la propiedad y otros más como los derechos o tasas.³⁰

La sección 10 del artículo I de la Constitución Federal, determina:

- a. Ningún Estado podrá establecer sin el consentimiento del Congreso, ningún impuesto o derecho sobre las importaciones o exportaciones, salvo que sea absolutamente necesario para llevar a cabo sus leyes de inspección y el producto neto de todos los derechos e impuestos establecidos por cualquier Estado, será para el uso de la Tesorería de los Estados Unidos y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y control del Congreso.
- b. Ningún Estado establecerá sin el consentimiento del Congreso, ningún derecho de tonelaje.

²⁹ La Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América que se dicten para la aplicación de aquella, y todos los tratados realizados o que puedan realizarse bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país, y los jueces de cada Estado vendrán obligados por ésta, a pesar de que se establezca lo contrario en la Constitución o leyes de cualquier Estado.

³⁰ Mora Beltrán Jorge Armando, *Op. Cit.*

El sistema mexicano es eminentemente centralista, en tanto que el de los Estados Unidos de Norteamérica, es de cooperación para asuntos de exclusiva necesidad del ámbito federal, en donde existe un sistema de recaudación y de gasto público y los estados son los principales actores, dejándose en un plano aparte a la federación, con funciones que le competen por necesidad propia, como las relaciones internacionales y la defensa nacional, tomando como base a los gobiernos locales, porque son los que mejor conocen las necesidades de su región. Por lo que atendiendo este modelo, sin que signifique copiarlo a la letra, sería importante una reforma al sistema fiscal mexicano, en el que se incrementaran los ingresos provenientes de los ingresos federales y me refiero a la propuesta que se plantea en el presente trabajo como lo es que los estados reciban el 40 por ciento de la recaudación de dos de los impuestos federales más representativos como lo son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado y obtener así los recursos necesarios para atender la mejora de la infraestructura de los estados y que la federación sea responsable del rumbo que como nación debemos orientar, evitando así superposiciones no sólo de carácter fiscal sino también administrativo ya que encontramos programas similares en los distintos niveles de gobierno y por citar un ejemplo el del sistema de Salud, que sería muy importante definir a qué nivel de gobierno debería corresponder si al federal o al estatal, y no dejarlo a ocurrencias de políticos que construyen casas de salud con erario municipal aun cuando no le corresponde ya que su ámbito de competencia está plenamente definidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejando a un lado sus verdaderas obligaciones

como lo son la prestación de los servicios públicos enumeradas en la fracción III del precepto referido.

2.3. FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA

La República de Argentina, se encuentra ubicada en América del Sur, integrado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 entidades denominadas provincias y estos a su vez se componen de municipios. Sin embargo la Constitución Nacional de Argentina³¹, de 1994, reconoce la autonomía municipal pero le da potestad a las provincias para reglar su alcance y contenido, circunstancia distinta a la de México que en su artículo 115 reconoce la autonomía del ente denominado Municipio estableciendo allí mismo sus atribuciones y obligaciones, es decir prevé el alcance de la actuación municipal.

El sistema fiscal financiero de aquél país es coparticipable, en la que las provincias ceden a la Nación la facultad de recaudar determinados tributos que se precisan en la Ley de Coparticipación a cambio de una participación obtenida.

De acuerdo al informe realizado en el mes de diciembre del 2005 por los responsables del área temática “Federalismo Fiscal” del observatorio de

³¹ Concretamente en sus artículos 5 y 123, que a la letra dicen: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones...” y “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme lo dispuesto en el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”

Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y el artículo 3 de la Ley 23.548³² que a letra expresa:

El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;

b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;

c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquen 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Del resultado de los ingresos obtenidos se distribuyen en un 44.34 % para la Nación y un 54.66 % para el conjunto de las provincias y el 1 % para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

³² Precepto consultado en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>, el 6 de abril del 2016.

Que comparado con el porcentaje previsto en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, aplicable en nuestro país, en el que se prevé el Fondo General de Participaciones, aquél porcentaje resulta muy por encima al previsto para la distribución de participaciones en favor de las entidades federativas de la República Mexicana, ya que estos se sujetan al 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación, de ahí que resulte indispensable el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales con el incremento del porcentaje de la recaudación federal participable previsto en la Ley referida, siendo uno de los motivos que originó la presente tesis.

2.4. FEDERALISMO FISCAL EN CANADÁ

El federalismo fiscal en Canadá es similar al de México e inició en la Segunda Guerra Mundial; antes de ésta el Estado no interfería en las provincias, posterior a ella las provincias cedieron parte de sus atribuciones constitucionales en favor del gobierno federal quien estableció contribuciones a su favor, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta, a cambio de compensación económica a las provincias.

Es oportuno señalar que la Federación recauda las contribuciones más importantes a partir de acuerdos de coordinación fiscal como lo son el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto General a las Ventas, Impuesto a Vehículos Automotores, Impuesto Sobre Bebidas Alcohólicas y Tabacos, Derechos de Aduana, Impuesto al Petróleo y Gas Natural.

Sin embargo, como bien lo señala Gustavo Merino en su obra intitulada *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*³³ “El Gobierno Federal otorga transferencias no condicionadas a las provincias que demuestran tener una capacidad para recaudar ingresos por debajo de cierto umbral determinado con base en criterios transparentes. En términos generales, el gobierno nacional calcula el ingreso per cápita potencial en cinco provincias si estas usaran la tasa impositiva nacional. Compara el resultado obtenido con el ingreso potencial per cápita si la provincia utilizara la tasa impositiva nacional promedio en su propia base fiscal. Si el segundo coeficiente es mayor que el primero, la provincia recibe una transferencia por la diferencia. Aunque el sistema es transparente y evita comportamiento estratégico por parte de las provincias para obtener recursos adicionales sin realizar un esfuerzo recaudatorio correspondiente, al tomar en cuenta sólo los ingresos, **su defecto principal es que supone que las necesidades de gasto son las mismas entre las regiones**”.³⁴

³³ Gustavo Merino, al momento de realizar su Artículo, en conjunto de otras personas, era Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM, la cual fue consultada en: <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>, el 13 de abril del 2016.

³⁴ Énfasis del autor.

CAPÍTULO TRES COMPETENCIA FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

3.1. GENERALIDADES

El Derecho Fiscal constituye una rama fundamental del Derecho Público que centra su estudio tanto en la Constitución General de la República como en las Leyes secundarias que establecen las contribuciones que debemos enterar al fisco, cuerpos jurídicos que regulan las competencias de los actos y las obligaciones hacendarias. La Federación, estados y municipios, requieren de ingresos que por mandato de la norma suprema es obligatoria para las personas físicas y jurídicas colectivas; regulación contenida en la fracción IV del artículo 31, que establece: *“Son Obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así como de la federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.

En la fracción transcrita se encuentra la obligación de contribuir al gasto público para todos los mexicanos que residan en territorio nacional, a contribuir para el sostenimiento del gasto público de los tres niveles de gobierno, pues toda empresa o persona física que obtenga ingresos, debe cumplir con las imposiciones tributarias, establecidas en ley, en proporción a sus percepciones monetarias, según las tablas hacendarias preestablecidas.

Esta disposición constitucional termina con la inequidad que imperaba en México, con la aplicación del impuesto de capitación que obligaba a pagar

una cantidad fija por igual, independientemente de la actividad empresarial o ingreso, tributación por demás injusta y desproporcional, cuyo sistema, nuestro país, lo adoptó del impuesto al ingreso que Inglaterra aplicó en el Siglo XIX conocido como *Income Tax*,³⁵ pero el constituyente mexicano aplicó el principio de equidad y proporcionalidad en estas obligaciones para con el Estado Federación.

Los tres niveles de gobierno requieren, para su ejercicio, de los ingresos necesarios para hacer frente a los planes a desarrollar en su actividad de gobierno dirigidos al bienestar de la población. Naturalmente, que para lograr los objetivos de su ejercicio y los avances del país, en todos los órdenes, se requiere de una economía suficiente para su aplicación, así como normas que regulen las imposiciones, ingresos y egresos.

Toda actuación de esta naturaleza urge de legislaciones adecuadas al momento histórico que vive el país, que concedan seguridad a los contribuyentes para la buena aplicación de los recursos por parte de las entidades públicas ocupadas de la actividad gubernativa y se otorguen facilidades para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Por disposición constitucional el trabajo legislativo corre a cargo del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

En los cuerpos jurídicos secundarios, se encuentran las disposiciones de aplicación general para su cumplimiento, obligatorias tanto para los contribuyentes como para los encargados de aplicar el gasto público; ordenamientos imperativos para la vida política y social del Estado Mexicano,

³⁵ Orrantia Arellano Fernando, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Porrúa, México, 1998, p.19.

como son las leyes fiscales que proporcionan los instrumentos jurídicos a los órganos de gobierno para exigir el cumplimiento de las obligaciones contributivas de manera proporcional, como lo dispone la Constitución Mexicana, así como para observarlas al momento de ejercerlos.

Todo precepto, derecho, atribución de carácter contributivo y el ejercicio del gasto, así como toda situación y actuación de los diversos órganos de gobierno que manejan los recursos del Estado, encaja, para su aplicación, dentro del Derecho Público, con la materia de Derecho Fiscal, que se encarga del estudio de las normas reguladoras de la recaudación y distribución del gasto; por lo que es considerado como el conjunto normativo que estudia, regula y pondera la recaudación del Estado.

Como lo explica Gil Valdivia, *el catálogo normativo sistematiza los ingresos y el gasto público previsto en un presupuesto; reglamenta las funciones financieras del Estado, la asignación de recursos, empleo y distribución del ingreso, así como el desarrollo económico.* “En el derecho positivo mexicano, el Derecho Fiscal regula los ingresos fiscales, dentro de los cuales, las contribuciones ocupan un lugar preponderante”.³⁶

Esta área del Derecho Público mexicano es una materia para muchos complicada, pues requiere para su comprensión, estar versado en estos conocimientos que entrañan una especialización para estar apto en su aplicación, ya que no sólo se trata de conocer los elementos que integran las contribuciones, los cuerpos jurídicos existentes, sino conocer y aplicar tanto las fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y

³⁶ Gil Valdivia, Gerardo, Derecho fiscal, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, T D-H, Porrúa México, 1998, pp. 992-993.

todas aquellas que se relacionan, como la reglamentación financiera del Estado mexicano y el conocimiento del conjunto normativo de la materia.

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, contiene la relación de los impuestos que le corresponden a la federación; este dispositivo confiere facultades al Congreso de la Unión para establecer contribuciones: *El Congreso tiene facultad: fracción XXIX. Para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27,³⁷ sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.* Respecto a las contribuciones especiales, se enumeran: *Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.³⁸*

³⁷ El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal, establece: 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 substancias 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; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesita 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. El **párrafo 5º** del mismo dispositivo, hace referencia a las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar, los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límites al territorio nacional o a dos entidades federativas. *Cfr.* Párrafo 5º del artículo 27 de CPEUM.

³⁸ *Cfr.* Artículo 73 fracción XXIX, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En la parte *in fine*, del punto 5º, de la fracción señalada (XXIX), se establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.³⁹

En el federalismo mexicano la competencia fiscal está regulada primordialmente en los artículos 73, fracción XXIX, 117, 118 y 124 de nuestra Carta Magna, en los que se determina a quién corresponde las atribuciones hacendarias, es decir, la imposición de los gravámenes como el manejo de los recursos del Estado. Competencia es una locución que hace referencia al ejercicio de las funciones que la ley concede a los órganos gubernativos y que le son propios por su disposición, a partir de la Carta Suprema y las reglamentarias que de ella emanan. Al efecto, Cruz Covarrubias refiere que “la competencia es un concepto e indica que los órganos del Estado en sus respectivas esferas o ámbitos, ya sea espacial, material, o personal, pueden válidamente ejercer las funciones que le son propias” Por consiguiente, refiere el autor: “La competencia es la habilitación institucional que la ley le otorga a determinado órgano de gobierno para que válidamente emita actos públicos. Es la atribución específica de ciertas funciones estatales a determinados órganos.”⁴⁰

Ovalle Fabela, *considera que el término competencia ofrece diversos significados que en ocasiones se confunde con el de jurisdicción, sin*

³⁹ Cfr. Parte final de la fracción XXIX, del artículo 73 de la *Constitución General de la República*.

⁴⁰ Cruz Covarrubias, Armando Enrique, Aspectos Constitucionales del Federalismo Fiscal en México, en Revista Jurídica del Departamento de Derecho de la Academia de Derecho Administrativo, Tercera época año 2, No.1 Julio-Diciembre 2009, p. 4.

embargo, es de explorado derecho que las autoridades, según sea su ámbito de competencia, sólo pueden hacer lo que les permite la ley, por lo que ningún órgano del Estado puede desempeñarse a su arbitrio, ya que en sus actuaciones forzosamente tienen que regirse por el imperio de la ley. De ahí que las directrices fiscales emanen del cuerpo de leyes que regula el Derecho Fiscal.⁴¹ Saldívar Aguirre estima, que *la competencia debe estar prevista en la ley, por lo que toda autoridad realiza actos eficaces y válidos, como obligación impuesta por la norma que regula su actuación; por consiguiente, la competencia es la facultad de conocer de ciertos y determinados negocios, convirtiéndose la competencia en medida de jurisdicción.*⁴²

Determinado el concepto al que nos avocamos, no queda lugar a dudas, que la distribución de competencia en materia fiscal, obligatoriamente se encuentra en las normas reguladoras de este importante ámbito del Derecho Público. Corresponde a cada nivel de gobierno ser el responsable tanto de la imposición de las contribuciones como de la administración de los mismos para el cumplimiento de los planes y programas, establecidos por ellos, y la concurrencia conforme lo determinan las leyes federales. De tal modo se afirma, que, en las obras de gobierno que realizan los entes señalados, está en mayor parte el destino final de las aportaciones fiscales.

⁴¹ *Ídem.*

⁴² Saldívar Aguirre, Enrique, *Los retos del Derecho Público en materia de federalismo*, UNAM, México 1997, p. 118.

3.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Cada esfera de las enunciadas previamente, cuenta con instituciones propias de su gobierno. Acorde a las facultades asignadas por las leyes que regulan su ejercicio, son receptoras y ejecutoras de sus respectivas competencias, de ahí que la distribución competencial corra a cargo, inicialmente, de la Norma Suprema, en sus leyes reglamentarias y orgánicas, conforme los órganos legislativos proveen.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases organizativas del gobierno de la federación y entidades centralizada y paraestatal; en ella descansa la responsabilidad distributiva competencial del Ejecutivo, disponiendo que la primera la integran: La presidencia de la república, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados. A la última, corresponden: Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos (Art.1).

El capítulo segundo de la citada ley, contempla la competencia de cada una de las secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo federal y dentro de ellas destaca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art.26), a la que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración

Pública Federal; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingreso de la federación (Art.31, Fr. I-III).

Todo el engranaje del Poder Ejecutivo mexicano, encuentra en su ley orgánica sus respectivas competencias, como se aprecia en el artículo 26 y los apartados correspondientes a sus funciones; en lo concerniente al fisco, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de la cuenta y los recursos económicos del Estado, su ingreso y aplicación, tanto en el gobierno federal, como en el Distrito Federal y las entidades federativas; de igual manera, debido a sus responsabilidades como entidad pública, debe velar por finanzas sanas y por el gasto público. Según Gabino Fraga, como gasto público, debe entenderse lo que se destinan a satisfacción atribuida al Estado, de una necesidad colectiva, quedando excluida de su comprensión, los que se destinan a una necesidad individual.⁴³ Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acepción del mismo es: estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.⁴⁴

⁴³ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, UNAM, México 1989, p. 217.

⁴⁴ En criterio aislado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha materializado la acepción del término gasto público, la cual se transcribe [*con énfasis añadido por el autor*]:

GASTO PÚBLICO.

Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de "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", en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el **concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.**

El Estado requiere, para atender las necesidades de la colectividad, de los recursos indispensables para llevar a cabo los servicios y obras de interés general que la norma suprema, sus reglamentarias y orgánicas le autorizan realizar, así como para su operatividad y el mantenimiento de las obras llevadas a cabo.

Por lo que, de entrada en cuanto a su organización, cada organismo gubernativo encuentra en su Ley Orgánica la fuente de sus competencias de manera general; naturalmente este tipo de normas encuentra su fundamentación en la Norma de Normas.

Ahora bien, tienen competencia para establecer impuestos: La Federación, estados y municipios, las fuentes de estas disposiciones emana de la Carta Magna que concede poder a los tres niveles de gobierno para las imposiciones tributarias, tal es el caso de la fracción VII, del artículo 73, de la Constitución General de la República, que concede al Congreso de la Unión la facultad de imponer las contribuciones indispensables para la satisfacción presupuestaria necesaria para llevar a cabo los planes de gobierno,⁴⁵ ya que sin cargas fiscales sería imposible satisfacer los servicios e infraestructura pública que requieren los gobernados, de ahí que resulta indispensable la aplicación de la carga tributaria de los mexicanos.

La Constitución Federal reserva para la federación ciertas facultades y, por exclusión, a los estados. Al efecto, el artículo 124 establece: *Las facultades que no están expresamente atribuidas por esta constitución a los*

Amparo en revisión 1305/2004. Jorge Ernesto Calderón Durán. 19 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

⁴⁵ Artículo 73, Fracción VII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: El congreso de la Unión tiene facultad: VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados. Al referirse este dispositivo “a los funcionarios federales” alude a todas las funciones de ese nivel, como es el Ejecutivo, Legislativo y judicial, sus representantes e integrantes, es decir, al gobierno federal en toda su magnitud.

En lo que respecta a la “reserva” de los estados, estos podrán realizar todo cuanto le sea permitido y no se contrapongan al artículo 124 constitucional, sin embargo, esto no impide que puedan coordinarse con la federación en materia fiscal. Consecuentemente, el Congreso federal en uso de sus facultades que le confiere la Constitución, decreta la Ley de Coordinación fiscal que coordina el sistema tributario de la federación, con los estados y municipios incluyendo al gobierno de la Ciudad de México⁴⁶; por lo que las entidades federativas han celebrado los convenios respectivos, adhiriéndose al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para la participación de los impuestos y otros ingresos que forman parte de los fondos establecidos.

Con las disposiciones de la norma y su aplicación convencional entre entidades y la federación que evita la concurrencia tributaria que prevaleció hasta 1980, en que da inicio el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el que se incluyen los impuestos, incorporándose luego los derechos, el gasto y la deuda pública, lográndose cierta uniformidad en tales materias. Es así como en 1998 se integra el Capítulo V a la Ley de

⁴⁶ La Ciudad de México, anteriormente conocida como Distrito Federal (D.F.), actualmente es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, de acuerdo a la reforma del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2016, la cual fue consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf, el 29 de octubre del 2018.

Coordinación Fiscal, estableciéndose en pro de los gobiernos estatales y municipales, las transferencias en cumplimiento de los propósitos de los fondos de aportaciones.⁴⁷

La Ley de Coordinación Fiscal en el Capítulo V, hace referencia: *Art. 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de los Estados y los Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada tipo de aportación establece esta Ley para los fondos siguientes:*

- I. Fondo de aportación para la nómina educativa y gasto operativo.*
- II. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.*
- III. Fondo de aportaciones para infraestructura social.*
- IV. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.*
- V. Fondo de aportaciones múltiples.*
- VI. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos*
- VII. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal.*
- VIII. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.*

⁴⁷ Astudillo Moya Marcela, La Coordinación Fiscal en México Logros y Desafíos, Cometarios y Debates, en Revista *Problemas del Desarrollo*, Vol. 36, Num.141, abril-junio 2005, p. 209.

Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo a lo dispuesto en el presente capítulo.

El fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo, será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho fondo se realizará en los términos del artículo 26-A de esta Ley.

Por su parte el artículo 26 de la Ley referida, establece que la Federación apoyará a los estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados por los estados, que se encuentren registrados por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12 fracción X,⁴⁸ de la Ley General de Educación. Asimismo, el registro en el Sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

En el caso del Distrito Federal, el fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior. Asimismo, el fondo incluirá recursos para apoyar a

⁴⁸ Artículo 12 fracción X de la Ley General de Educación.

las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionadas exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero de este artículo.

De grandes alcances resulta la adición del Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal que permite la participación de los estados en la recaudación federal transfiriéndoles importantes recursos destinados para la nómina educativa, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de las municipalidades y el Distrito Federal, seguridad pública y otros rubros que permiten mejorar los sistemas a los que se destinan, propiciando un fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, aunque no se resuelve en definitiva los serios problemas que enfrentan actualmente las entidades y las demarcaciones básicas de gobierno.

Tratándose de la nómina educativa y gasto operativo, tales destinos fortalecen esta labor fundamental en sus diversas categorías, ya que nuestro país requiere de una población preparada, tanto en conocimientos básicos, como profesionales y técnicos que coadyuven al desenvolvimiento social, económico y productivo, pues las universidades, institutos tecnológicos y educación básica, requieren de recursos suficientes para su fortalecimiento en la plantilla de profesores y el mejoramiento en su operatividad, tanto en el proceso de enseñanza y aprendizaje como en los instrumentos para la práctica y aplicación de conocimientos durante el desarrollo educativo. Cada día, las instituciones de educación superior y tecnológica, requieren de más y mejores apoyos para la especialización de la enseñanza y de sus estructuras que coadyuven a sus finalidades.

Otra importante aportación es la correspondiente a los servicios de salud, porque a través de ésta es posible no sólo llevar a cabo, sino mejorar los programas de salubridad que el pueblo requiere, ya bien para prevenir epidemias, o para curaciones endémicas. Sin este beneficio se correría el grave riesgo de que el país sea presa fácil de la morbilidad. Gracias a estas participaciones los estados han logrado prevenir y atender los brotes, atacando las afectaciones, sobre todo en los casos de mayor vulnerabilidad. Muchas enfermedades graves han sido atacadas y erradicadas, inclusive las que han hecho historia, como la tuberculosis, fiebre amarilla, sarampión, paludismo, poliomielitis, cóleras, influenza, y tantas otras, incluyendo las que la Organización Mundial de la salud señala como contagiosas y que gracias a los programas de prevención y jornadas de combate, han permitido atacar graves enfermedades como el cáncer en todos sus tipos, la desnutrición y tantas otras que son necesarias acometer, para que la familia prosiga su crecimiento libre de enfermedades. Que cuente con apoyos hospitalarios, medicinales y cuidados indispensables.

La salud pública es de primer orden dentro de los programas de gobierno, de ahí que el rubro demarcado en la fracción II del dispositivo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, adquiere relevancia, sus disposiciones son altamente beneficiosas para la población en general pues, con dolencias, ningún núcleo puede aspirar a la felicidad y el progreso familiar sería nulo.

La infraestructura social también es indispensable y sus apoyos imprescindibles por parte de la federación y de los estados, por ello la inclusión del rubro enunciado en la fracción III, al igual que el fortalecimiento de los municipios, las demarcaciones del Distrito Federal, que tiene su

aplicación técnica y política. También los estados se robustecen, ya que sin apoyo se dificultaría aún más su desarrollo. La conservación de la paz de los mexicanos y la seguridad pública, son esenciales, por lo que resulta indispensable la aportación, para estas necesidades, aunque nunca bastará para el cumplimiento cabal de la paz plena, la que es prioridad debido a la urgente necesidad de las familias que se sienten inseguras ante la avalancha descomunal de la delincuencia que impera, azotando a la sociedad despiadadamente. Tal parece que la delincuencia organizada resulta imbatible, aunque los gobiernos hagan lo propio para evitar su proliferación. Es de urgencia invertir para abatir al crimen organizado.

Los diversos rubros que ampara el dispositivo de cuenta, son indispensables, aunque parezca insuficiente para la salvaguarda de la sociedad. Por eso resultan fundamentales las competencias en materia de contribuciones y gasto público, así como las aportaciones enunciadas, que alientan la prosecución del desarrollo de los tres grados de la gobernanza mexicana. Se debe reconocer que a pesar del impulso que se ha impreso con las aportaciones, se requiere mayores esfuerzos y suficientes recursos para lograr un completo desarrollo en todos los niveles sociales que conforman la vida de la patria mexicana. Con el apoyo de Marcela Astudillo, se puede aseverar que, a pesar de los aportes señalados, “ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gastos. Hay rezagos muy importantes en salud, nutrición, educación y acceso a servicios básicos que se acentúan en ciertas zonas del

país y que no son atendidos por el sector público debido a la falta de recursos”.⁴⁹

3.3. LA CARTA FUNDAMENTAL Y LAS DISPOSICIONES DE LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema contiene las disposiciones fundamentales que regulan la vida jurídica y política de la nación; es *la fuente de las fuentes* a la que se ajustan todas las disposiciones normativas, tanto de la organización como del ámbito material que componen el derecho nacional. No existe reglamentación alguna que pueda prescindir del dinamismo regulador y centro de las instituciones, norma cardinal que ha traído a la vida jurídica al Estado Mexicano. El texto de nuestra norma suprema muestra una historia constitucional singular, con altibajos, reformas y contrarreformas desarrolladas durante casi todo el Siglo XX. Perfila un Estado y una sociedad muy diferentes a las del siglo XIX que tuvo un giro dramático en la segunda mitad del siglo pasado”.⁵⁰

La Carta Magna que nos rige deviene del crisol llamado congreso constituyente, parece envejecer con ciento y dos años, pero ha sufrido múltiples operaciones que la han reformado en exceso, con el pretexto o capricho de algún interés de los gobiernos que abusan de las facultades del constituyente permanente, con una continua fiebre reformativa; es

⁴⁹ Astudillo Marcela, *op. cit.* p. 209.

⁵⁰ Rabasa Gamboa, Emilio, en *Constitución del Pueblo Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, p. 12.

importante su actualización, pero sin abusar de las disposiciones del artículo 135 que contiene la forma en que deben someterse sus adiciones y cambios instados principalmente por el Ejecutivo Federal.

Dentro de la organización del Estado Mexicano la Constitución contempla en el artículo 49 la división de facultades a cargo del Supremo Poder de la Federación, integrado por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo que en una sola persona se reúnan dos o más poderes así como el legislativo en un solo individuo.⁵¹

El Poder Legislativo es bicameral (Art.50) con facultades específicas, al igual que cada cámara en particular, delimitando sus funciones y el número de integrantes de cada una de ellas.⁵² Se realiza la abstracción del artículo 73 que contempla las facultades del Congreso de la Unión, y para los fines temáticos de este trabajo, resulta relevante la fracción VII, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como las fracciones XXVII y XXIX; la primera contiene la autorización para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, ingresos y egresos. La segunda (XXIX), para establecer contribuciones.

Los gravámenes contemplados en la fracción XXIX son los siguientes:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad. Fr. XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

⁵¹ Cfr. Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² Cfr. Art. 50-79.

- 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.

Cada materia identificada ordinalmente tiene su reglamentación, de manera que no son únicamente enunciativas. La legislación se aplica de

manera especial a cada rubro, como es el caso del primero cuya norma reguladora es la Ley de Comercio Exterior, que *tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población* (Art.1).

Esta Ley es de orden público y de aplicación a toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La aplicación e interpretación de estas disposiciones corresponden, para efectos administrativos, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía (Art.2). La regulación contiene importantes facultades para el Ejecutivo en materia de comercio exterior, para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles,⁵³ de conformidad con el artículo 31 Constitucional, establecer medidas regulatorias y restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, como lo estipula el artículo 4º de aquella Ley.

En cuanto al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, existe una Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que contiene las *normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible* (Art.1). Lo sobresaliente de estas disposiciones es la autorización para que cualquier persona ejercite acciones administrativas o penales, en contra de los que infrinjan esta Ley (Art.2),

⁵³ Los aranceles son cuotas o tarifas de los impuestos generales de exportación o importación.

haciendo efectiva la legitimación para la defensa del ambiente y los recursos naturales. Dentro de sus objetivos destacan: Prevención, regulación y control de las causas o actividades que originen deterioro ambiental y contaminación de los ecosistemas; determinación de los medios, formas y oportunidad para una explotación racional de los recursos naturales; utilización correcta de los espacios físicos; establecimiento de espacios protegidos para garantizar la biodiversidad, vida y demás recursos; garantizar el uso y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos; fomentar y estimular la educación ambiental, entre otras.

Respecto al punto 3º tienen aplicación dos leyes que la regulan como son la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; la primera rige el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar su sano equilibrio y desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano (Art.1); la segunda norma jurídica regula la organización, operación y funcionamiento de las Instituciones de Seguros, Instituciones de Fianzas y Sociedades Mutualistas de Seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, así como la de los agentes de seguros y de fianzas, y demás participantes en las actividades aseguradora y afianzadora previstos en este ordenamiento, en protección de los intereses del público usuario de esos servicios financieros (Art. 1). Las instituciones de crédito pueden ser de banca múltiple y banda de desarrollo (Art.2). La Ley de Seguros y Fianzas regula la organización y funcionamiento de las instituciones de seguros y fianzas, así como las sociedades

mutualistas, sus actividades y operaciones. Estas instituciones se rigen por sus leyes especiales y a falta de ellas, lo que señala la presente Ley (Art.1).

La Ley de la Industria Eléctrica es reglamentaria de los artículos 25 párrafo cuarto, 27 párrafo sexto y, 28 párrafo cuarto de la Constitución General de la República. Regula la planeación y control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Es una ley de interés social y de orden público (Art.1). Son múltiples las disposiciones, pero baste hacer alusión al contenido del artículo 2 que dice:

La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente Ley. El Suministro Básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional.

Tomando en consideración la derivación de las disposiciones de la Norma Suprema, no queda lugar a dudas, que *obligatoriamente que los impuestos deben establecerse en las leyes, por medio de disposiciones de*

carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.⁵⁴

Todo es reglamentado, es inexistente la carencia de regulaciones en toda actividad, organización, aplicación de recursos, planeación, distribución y cuanto se requiera para el funcionamiento de las instituciones a que se hace referencia. Corre a cargo del Congreso Federal, la elaboración de las leyes contempladas en las materias enunciadas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Claro está, en las disposiciones fundamentales, la norma suprema guarda silencio respecto de otros impuestos como son los dos grandes impuestos, por su recaudación, el impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta, que forzosamente deberían contemplarse, porque se corre el riesgo que tales contribuciones estén ausentes de respaldo constitucional. Ambos impuestos representan aproximadamente el 47.06 por ciento del ingreso total estimado por la Federación en la *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019*. Es importante resaltar que para los ejercicios 2016, 2017 y 2018, ambas contribuciones, representaron el 42, 45.48 y 46.27 por ciento respectivamente, lo que implicó en cuatro años un aumento del 5.06 por ciento.⁵⁵

⁵⁴ Flores Zavala Ernesto, *Op. Cit.* P.200

⁵⁵ Cfr. *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016*, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415876&fecha=18/11/2015, el 2 de mayo del 2017.

Cfr. *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017*, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2017/LIF_2017_orig_15nov16.pdf, el 29 de octubre del 2018.

En el ejercicio fiscal 2019, la Federación ingresará por el primer impuesto \$995'203,300,000.00 (novecientos noventa y cinco mil, doscientos tres millones, trescientos mil pesos) y el estimado para el segundo, de ambos impuestos, el importe de \$1'752,500,200,000.00 (un millón de millones, setecientos cincuenta y dos mil, quinientos millones, doscientos mil pesos), significando el 47.06 por ciento por ciento del ingreso total estimado por la Federación en la *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019*⁵⁶; de ahí la importancia no sólo de sustentarlo constitucionalmente sino la de reconocer a las entidades federativas como entes maduros capaces, técnica y administrativamente, de efectuar la labor de cobranza y administración de esos ingresos, sin dejar de ser responsable con los poderes de la Unión, y dejar la función de políticas públicas torales a la Federación como lo sería la seguridad pública de la nación y de las entidades federativas, cuyo análisis sería objeto de otra tesis de investigación.

Cfr. *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif_2018/LIF_2018_orig_15nov17.pdf, consultado el 29 de octubre del 2018.

⁵⁶ Datos obtenidos del Decreto que contiene la *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019*, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif_2019.htm, consultado el 12 de marzo del 2019.

CAPÍTULO CUATRO SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

4.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

En los años posteriores a 1970, los dirigentes de los órganos encargados de los manejos de los recursos públicos en el país, percibían la necesidad de intercambiar experiencias para buscar la manera de mejorar las relaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que no existían los vínculos que ahora tienen los operadores hacendarios de las distintas entidades federativas y las municipalidades. “La potestad impositiva se ejercía aisladamente en los tres niveles de gobierno. El sistema impositivo mexicano estaba fragmentado. Los contribuyentes, principalmente los empresarios, se quejaban de tener que tocar tres puertas para cubrir sus compromisos fiscales y reiteradamente solicitaban que hubiera una sola instancia” para el cumplimiento de sus obligaciones.⁵⁷

El Licenciado Juan Delgado Navarro, responsable de las finanzas públicas del Estado de Jalisco, es invitado por el tesorero de Guanajuato Lic. Fernando Gutiérrez Ortega, para intercambiar impresiones y tener reuniones con otros similares para reanudar las relaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es así como el Licenciado Delgado contacta con el entonces Secretario de Hacienda Lic. Mario Ramón Béteta, buscando mecanismos de alguna iniciativa para mejorar el sistema de recaudación. Se

⁵⁷ Delgado Navarro, Juan, *Federalismo Hacendario*, en Fundación del INDETEC, Nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, p. 12.

daban los primeros pasos para perquirir los cauces tendientes al logro de sus pretensiones.

Con la intervención del Lic. Gustavo *Petriccioli*, quien fungía como Subsecretario de Ingresos, éste le insta a modernizar un sistema tributario que permitiera incrementar la recaudación, presentando la propuesta de elaboración de un convenio, para que, previa anuencia de los gobernadores, se creara un sistema nacional de coordinación fiscal, mediante una norma que regulara las bases de ese concierto y las reglas de distribución de los ingresos entre la federación, estados y municipios. Lo que se vio concretado el 4 de octubre de 1947, cuando el Presidente Miguel Alemán convocó a la III Convención Nacional Fiscal que se celebró del 10 al 20 de noviembre de ese mismo año.

Once Estados de la Republica tuvieron participación en el arranque de la propuesta: Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Guanajuato, Puebla, Michoacán, Tamaulipas, Sinaloa, e Hidalgo, los que se convirtieron en pioneros del Sistema de Coordinación Fiscal, instados por Juan Delgado Navarro, Fernando Gutiérrez Ortega, quienes con sus acertadas gestiones lograron que Mario Ramón Beteta y Gustavo *Petriccioli*, con la acertada y sabia participación del Lic. Roberto Hoyo *D'Dona*, suscribieran el Convenio de Coordinación Fiscal. Así lo da a conocer Delgado Navarro, en su artículo publicado en la edición especial conmemorativa del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública, conocido comúnmente por sus siglas "INDETEC", a sus Treinta Años al Servicio de las Haciendas Públicas (PP.12-14).

Es importante retomar la observación de José Antonio Zarzosa Escobedo, para entender las actitudes de los funcionarios fiscales en los procesos de negociación, entre los representantes de las entidades federativas y los del gobierno federal, enunciando dos importantes antecedentes que parten del inicio de la Coordinación Fiscal en 1973:⁵⁸

1. *Los gobiernos estatales, por obra y gracia de nuestra reforma federal, ejercían facultades impositivas propias.*
2. *El gobierno federal tenía (y tiene), con mucho, los impuestos de mayor recaudación. Y “tenerlos” significa: a) diseñar una política fiscal, b) normarlos jurídicamente, c) administrarlos y, d) ser “dueño” de la recaudación.*

Prosiguiendo en la misma fuente (INDETEC), desde sus inicios el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo tres vertientes sobre las que se han enfocado las negociaciones entre las entidades federativas y el gobierno federal:

1. *La armonización de las facultades tributarias entre niveles de gobierno.*
2. *El nivel y distribución de las participaciones federales.*
3. *La colaboración administrativa de estados y municipios en materia de ingresos tributarios federales.*

Previo a los enunciamientos precedentes, resulta de suma trascendencia la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como instrumento

⁵⁸ Zarzosa Escobedo José Antonio, *Los Funcionarios Federales y Estatales en el proceso de Coordinación Fiscal*, en INDETEC, *op. cit.*, p. 21.

fundamental del ejercicio del federalismo en este ámbito, distinguiéndose las tres convenciones nacionales llevadas a cabo en distintas épocas, como son las de 1925, 1933 y 1947, que sirvieron para normar criterios y directrices para un mejor manejo de los sistemas recaudatorios, y la del 2004.

En la **primera convención** (1925) asisten funcionarios de los gobiernos federal y estatal, en la búsqueda de soluciones a los problemas de esta naturaleza propiciando uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes locales.⁵⁹ Se pretendió la delimitación entre los poderes tributarios de la federación y las entidades federativas para estipular un plan nacional que permitiera la unificación del sistema fiscal en todo el país, lográndose las siguientes conclusiones:⁶⁰

- a) *Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados.*
- b) *Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales.*
- c) *El Poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados*
- d) *Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes.*

⁵⁹ Castañeda Ortega, Ramón, *Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en *Federalismo Hacendario*. Indetec, pp. 26-27.

⁶⁰ Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, UNAM México, 2004, p. 11.

- e) *Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la federación o por los estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos.*
- f) *Debe agregarse una nueva cédula a la Ley de Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.*

En 1933 se lleva a cabo la **segunda convención** y según Ramón Castañeda Ortega, se formuló un anteproyecto de reformas que apoyaba la asignación de arbitrios específicos como el impuesto predial a los estados y municipios y la necesidad de asignar en forma exclusiva ciertos tributos, como el impuesto sobre la renta a la federación⁶¹. En esta convención se emiten las siguientes conclusiones que se retoman de Serna de la Garza⁶²:

- a) *La base de la tributación local debe ser imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los atributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada.*

⁶¹ *Op. Cit.* p. 27.

⁶² *Abide* p. 12.

- b) *Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones.*
- c) *Asimismo, los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.*
- d) *Por otra parte, el gobierno federal podría tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la rentad (tanto de las sociedad como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios.*
- e) *El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.*
- f) *En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la federación debe participar en el producto de dichos estados.*

Ramón Castañeda Ortega⁶³ hace alusión a las reformas constitucionales como resultado de las recomendaciones de las convenciones precedentes, como fue la de la fracción X del artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de energía eléctrica; posteriormente, se hicieron

⁶³ Op. cit. p. 28.

modificaciones (Fr. X), para otorgar a la legislación federal en materia de industria cinematográfica. A la misma fracción (1942) se le adicionó la facultad para legislar sobre industria del tabaco. Se agrega la fracción XXIX, en la que se estableció que las entidades federativas participarán en el rendimiento de contribuciones especiales como son: Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo: cerillos y fósforos; agua miel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.⁶⁴

En 1947 se concretiza la **tercera convención** cuyos resultados se plantean con mayor claridad en el artículo de Ramón Castañeda Ortega, publicado en *Federalismo Hacendario del Indetec*,⁶⁵ se transcriben literalmente los acuerdos logrados:

- a) El desarrollo de un sistema fiscal que permita el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de gravamen entre la federación, estados y municipios.
- b) La elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que por su carácter y naturaleza deberá ser formulado de común acuerdo entre la federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.
- c) Se acordó la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (estos últimos sólo con voz informativa), la cual tenía la función de proponer

⁶⁴ Edición Especial Conmemorativa, 30 años al Servicio de las Haciendas Públicas, *publicada y editada por el Instituto Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas*, 2003, p.28.

⁶⁵ *Ídem*.

medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el plago oportuno de las participaciones.

- d) Se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la federación, estados y municipios.

De importancia señalar que en esta convención se consideró la expedición de la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos mercantiles (1948), Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales en las entidades Federativas (1948), y la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).⁶⁶ José María de la Serna agrega: La abolición de los impuestos locales y municipales sobre la remuneración del trabajo y sobre producto de las inversiones de capital, para ser gravadas por la federación; promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados. El impuesto predial debía ser local con participación para los municipios; la hacienda municipal debía integrarse principalmente con el producto de los impuestos locales, derechos por prestación de servicios públicos y con las participaciones en impuestos federales y estatales. Se estimaron como impuestos de carácter local, los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, expendios de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas de los estados, los mercados y el comercio ambulante al menudeo. Como derechos municipales se identifican los de: agua potable, registro, panteones, obras municipales de

⁶⁶ *ibidem* pp. 28-30.

urbanización, autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal.⁶⁷

Valgan los contenidos referentes a las convenciones nacionales ya enumeradas, para complementar los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que al día de hoy se han sumado todas las entidades federativas, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Coordinación Fiscal, signado entre la federación y las entidades federativas, que consolidan el sistema distributivo de participación.

Finalmente en 2004, se realiza la cuarta convención nacional hacendaria, convocada por el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, los presidentes de la Cámara de Diputados y Senadores, la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Locales, así como las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Los objetivos de aquella Convención Nacional, fueron:⁶⁸

Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatal y municipal.

Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.

Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público.

⁶⁷ Serna de la Garza, José María, op. cit. pp. 19-20.

⁶⁸ Reyes Tépac Marcial, Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004, Cámara de Diputados 2004.

Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.

Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.

Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.

Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.

Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.

Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.

Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

Proponer cambios en la legislación secundaria.

Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

4.2. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA

La Ley de Coordinación Fiscal es la norma rectora que sustenta el Convenio de Coordinación Fiscal signado entre la Federación y cada una de las entidades federativas que se han sumado a este instrumento, para ser partícipes de los impuestos captados para la federación, sometiéndose a las disposiciones consagradas en dicha ordenanza, aunque limita a los estados en sus facultades tributarias a cambio de percepciones porcentuales de los impuestos recaudados y que se concentran en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como rectora de los ingresos demarcados en la norma regulatoria.

El Gobierno Federal controla el 80% de los ingresos fiscales, lo que provoca una marcada dependencia financiera de las entidades federativas y los municipios. Las participaciones se determinan por medio de fórmulas que se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos objetivos los retoma Castañeda Ortega,⁶⁹ transcribiendo los siguientes:

- i. Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.*
- ii. Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito federal en los ingresos federales.*
- iii. Distribuir entre los estados, municipios y Distrito Federal, las participaciones en ingresos federales.*
- iv. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.*

⁶⁹ Indetec Federalismo Hacendario, p. 203.

v. *Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.*

De suma trascendencia son los objetivos retomados de Castañeda Ortega, *porque permite la simplificación del sistema fiscal; así, en su primer enunciado, se pretende evitar la superposición y multiplicación de gravámenes a los contribuyentes y que constituyen excesivas, incurriéndose en una multiplicación de las funciones de recaudación y vigilancia por parte de la federación, estados y municipios y, como consecuencia, un uso mayor de recursos nacionales. Por lo que con la Coordinación del Sistema fiscal se pretende la equidad del sistema de tributación y el fortalecimiento de las finanzas públicas de los estados, ante la recepción importante de participaciones en ingresos federales.*

La apreciación es sobresaliente y alentadora para las entidades y sus municipios, pero para el contribuyente que tiene que pagar múltiples impuestos, una pesada carga que lleva por diversos motivos, como lo es por trabajar, comprar y vender; todo causa impuesto, como la voracidad de los impuestos Sobre la Renta, el concerniente al Valor Agregado, cuyas contribuciones son las más importantes para el gobierno federal, en términos de la recaudación que representan, y el de los combustibles, que fuerzan al encarecimiento del transporte, consumo de bienes y todo cuanto es menester para la vida, hasta el que viaja en servicios de primera y segunda clase terrestre.

En el segundo y tercer objetivo se sustentan las reglas para las transferencias de participación fiscal, (federación a estados) a los miembros

de la unión; se determinan los porcentajes. Con ello se hace participantes a las entidades federativas, sustentándose en reglas de carácter general que concede formalidad y legalidad de los factores económicos y fiscales que las transfiere. El mismo Castañeda estima estas reglas como fortalecedoras para los estados y municipios, como parte del ejercicio y funciones en materia de administración de los ingresos federales, señalando al Registro Nacional de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración en la recepción de incentivos de las mencionadas entidades públicas, con cuyas acciones ven fortalecidas sus finanzas públicas, mediante una reglamentación contemplada en la Ley de Coordinación Fiscal, que en el Capítulo tercero hace referencia a la colaboración entre las entidades y la federación y los convenios celebrados con la federación.

Veamos:

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

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el

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

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior. En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Artículo 15, 2º párrafo.- *Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2o. y 2-A, fracción III y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.*

Las entidades coordinadas con la Federación en materia de automóviles nuevos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos. La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa

de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.

Es importante destacar que las entidades adheridas a este sistema, son consideradas, en el ejercicio de las facultades a que refieren los convenios o acuerdos respectivos, según lo previene el dispositivo cuatro de la misma Ley, quedando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios, los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.⁷⁰

El último objetivo concretiza la creación de los organismos contemplados en el Capítulo IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, señalándose los siguientes Organismos en Materia de Coordinación:

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad para sesionar, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes, convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la

⁷⁰ Cfr. Contenido del Capítulo Tres de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Dentro de sus facultades, destacan:

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

Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁷¹

II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que está formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades federativas. Está presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. Las entidades que integran la Comisión Permanente son elegidas por cada

⁷¹ Cfr. Artículo 16-19 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Son **facultades de la Comisión Permanente** de Funcionarios Fiscales:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.⁷²

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I.- Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

⁷² Cfr. Artículos 20 y 21 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

IV.- Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares. Son órganos del Instituto a que se hace referencia: El director general, que tendrá la representación del mismo. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Fungirá como asamblea general del Instituto. El consejo directivo tiene las facultades que señalen los estatutos, y funge como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.⁷³

IV. La Junta de Coordinación Fiscal, que se integra por los representantes que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Art.24).

⁷³ Cfr. Artículos 22 y 23 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

4.3. EL CONVENIO DE ADHESIÓN

El convenio de adhesión constituye el instrumento definitorio del federalismo fiscal, que permite a las entidades federativas participar de las imposiciones federales para el fortalecimiento de sus finanzas públicas. Indudablemente que con este corolario se ven beneficiados no sólo las entidades federativas sino los ayuntamientos para el logro de sus propósitos, como gobierno inmediato de la población integrada a la célula básica de la organización territorial. Cada Estado de la Unión signa este compromiso de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tabasco es parte integrante de este sistema mediante el convenio respectivo signado en el año de 1979, siendo Gobernador del estado el Ing. Leandro Rovirosa Wade y Secretario de Hacienda el Lic. David Ibarra Muñoz; el sustento jurídico de este concierto, fueron los dispositivos 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal; 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se relaciona con los arábigos de la norma anteriormente señalada. La norma local que lo sustenta es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en sus dispositivos 36 Fr. 30, 51 fracciones I y XXI y 53, así como en las disposiciones contenidas en los artículos 15 Fr. I y 15 fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local, 9º del Código Fiscal, 300 y 301 de la Ley de Hacienda del Estado.

El compromiso contiene siete considerandos en los que se emiten diversas consideraciones por ambas partes, comenzando por el pacto federal

sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una mejor distribución de los recursos fiscales, buscando que el sistema fiscal nacional sea armónico, evitando la superposición de gravámenes federales, estatales; todo, atendiendo los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contenido en la Ley, que permite los convenios por adhesión. Es por ello, que las entidades federativas, todas, han optado por este sistema, buscando el fortalecimiento en sus finanzas públicas y por ende, la de sus municipalidades.

Resultan sobresalientes las consideraciones cuarta y quinta, del convenio signado por Tabasco, que se relacionan entre sí, estableciendo:

Cuarto.- *Las participaciones en impuestos federales en favor de los estados y municipios, se han venido estableciendo sólo sobre algunos de los impuestos de la Federación en proporciones y procedimientos de distribución que varían en cada una de las leyes que las otorgan y que, en su conjunto dichas participaciones, si bien han venido en aumento, el incremento de las mismas representa una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.*

Quinto.- *La nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos sino proporciones constantes de la*

recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

En estas manifestaciones se encuentra el motivo principal de lo que se pretende con el concierto firmado entre Tabasco y la Secretaría de Hacienda, el cual tiene vigencia plena conservándose intacto hasta el momento. Definen el Convenio la docena de cláusulas que se sustentan en la Ley de Coordinación Fiscal publicada en Diciembre de 1978, definiéndose los propósitos del artículo segundo y quinto transitorio de dicho ordenamiento respecto a los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por impuestos, las cantidades que durante el año se perciban, se excluyen los impuestos adicionales, determinándose que los estímulos fiscales son tomados en consideración para los efectos de esta cláusula segunda, recaudados; se excluyen las devoluciones de impuestos.

En la cláusula tercera que se relaciona con el artículo 3 de la Ley que sustenta el Convenio se identifican los impuestos federales, como son al valor agregado, sobre producción y consumo de cervezas, sobre embasamiento de bebidas alcohólicas, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolina, sobre enajenación de vehículos nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos, y 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 la prestación de servicios personales subordinados a que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.⁷⁴

Destaca también el contenido de la cláusula novena respecto a la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, conforme a las siguientes reglas:

I.- El 50 % del Fondo se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales.

II.- El otro 50 % del Fondo se distribuirá 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 denominara erogación por habitantes.

b).- Se dividirá la unidad o número 1 entre la erogación por habitante y al resultado se le denomina factor.

⁷⁴ Cfr. Cláusula Tercera del *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las diversas entidades federativas de la República Mexicana*.

- 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, en la siguiente forma:
- 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 sub inciso que antecede, represente el total de los mismos productos de todas las entidades federativas.
- e).- El promedio aritmético del primer por ciento y segundo por ciento será el tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

Lo pactado en el interesante documento, trasciende no sólo en el federalismo fiscal, sino en la vida de las entidades federativas y los municipios que por ser la base del territorio de un estado se ven beneficiados con esta instrumentación jurídica; sin embargo, como todo documento de esta naturaleza requiere una revisión para efectos de su actualización, pues aún subsiste el rubro de causantes menores para actualizarse con los contenidos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que ha eliminado los causantes menores o mejor conocido como el Régimen de Pequeños contribuyentes. Empero lo sustancial a ponderar en el citado documento es que la finalidad del mismo se ha visto alterada ya que establece que la

entidad federativa debe recibir porcentajes en bases a los ingresos federales sin embargo la fórmula contenida en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal se ha visto modificada, y por consiguiente, el espíritu original de lo pactado en el Convenio de Adhesión, al introducir la variable del producto interno bruto y la población de cada entidad federativa.

Lo que la federación realizó para efectos de que las leyes federales, concretamente me refiero a las que contienen los impuestos más importantes por su recaudación como lo son la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, no contraviniesen alguna disposición como lo serían lo dispuesto en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna fue, en primer término, aprobar la Ley de Coordinación Fiscal vigente y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en cuyo cuerpo jurídico tuvo como finalidad establecer las participaciones que correspondería a sus haciendas estatales y municipales de los ingresos federales, en los términos que ella establece, en los que se encuentran los impuestos Federales. Con ello, hacer que los estados, al suscribir el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entrarían a la mecánica establecida por la federación, esto es la de no imponer gravámenes en actividades gravadas por los impuestos federales y en algunos casos, ya que de no existir los Convenios de Adhesión ni los Convenios de Colaboración Administrativa suscritos por las entidades federativas, estas podrían estar en posibilidad de imponerlas ya que no están

establecidas en la Constitución Federal la facultad del Congreso de la Unión para establecerlas, en términos de su artículo 124.⁷⁵

En efecto, el Congreso de la Unión únicamente tiene las facultades para imponer contribuciones respecto de las fuentes de previstas en la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Ley Suprema.

⁷⁵ Artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

CAPÍTULO CINCO LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL

5.1. ESTRUCTURA

El propósito de la Coordinación fiscal es crear contribuciones federales únicas en cuyos rendimientos participan las entidades federativas que renuncian tácitamente al ejercicio de la potestad que les permite imponer sus propias contribuciones. Este sistema da sus primeros pasos con la promulgación de las siguientes leyes:⁷⁶

- a. Ley que regula el pago de participaciones de ingresos federales en las Entidades Federativas de 1948.
- b. Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de 1953.
- c. Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles de 1954.
- d. Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

López Castro considera que la responsabilidad de establecer tributos sea ejercida en forma organizada y negociada por los dos niveles de gobierno es incorrecto, ya que para el establecimiento y reformas del régimen legal de la coordinación fiscal, sólo se requiere la voluntad del poder legislativo y el caso de las aportaciones es una facultad en ejecución de las políticas públicas por

⁷⁶ López Castro Martín Ariel, *Federalismo Fiscal Actualidad y Futuro*, Porrúa, México, 2012, p. 2

parte del Ejecutivo Federal. Con Arrijoja Viscaino se nos comparte, que el Centralismo reduce la independencia y la autonomía de las entidades federativas y en contraposición, se fortalecen las del gobierno federal⁷⁷. En efecto, el centralismo fiscal no permite la absoluta soberanía de los estados, los cuales están supeditados a las decisiones del gobierno federal, quien por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los mantiene sujetos con la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios autorizados por ésta, al que se adhieren para lograr las participaciones determinadas en la norma reguladora.

El instrumento jurídico más sobresaliente después de la Constitución General de la República, es la Ley de Coordinación Fiscal conformada por cinco capítulos entre los que se encuentran inmersos 52 artículos, que contienen las regulaciones de la recaudación fiscal mexicana, de donde emanan los convenios entre los estados y la federación. Se incluyen las importantes reformas que han actualizado su contenido, acorde a las expectativas de los contribuyentes y a las necesidades hacendarias de las entidades federativas y el gobierno de la república para enfrentar las necesidades de la nación.

Su capitulado ha sido elaborado cuidadosamente en congruencia con las disposiciones hacendarias legisladas por el Congreso Federal. El primer capítulo contiene lo concerniente a las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal, en ingresos federales. El segundo apartado aborda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la apertura hacia los estados para adherirse a este sistema y disfrutar de su contenido. El tercero

⁷⁷ *Ibidem* 25-26

aborda la colaboración administrativa de las entidades y la federación. El capítulo cuarto hace referencia a los organismos en materia de coordinación, destacando la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal, determinantes para los propósitos de la Ley de Coordinación fiscal.

Los fondos de aportaciones se contemplan en el capítulo cinco, con sus diversos enunciados inherentes a la participación fiscal participable y sus rubros destinados a importantes programas educativos. Se leen los transitorios, tanto los originales, como los que constituyen el soporte de cada reforma para su actualización. La totalidad de su contenido sirve no sólo para regular la materia de impuestos, sino para fortalecer los fondos de las entidades básicas que conforman la unión, con mecanismos eficientes para la participación en impuestos federales, que les permiten incrementar sus ingresos y obtener una mejor equidad en la distribución; en suma, se ha generado una mejor vinculación con la federación.

“Los nuevos mecanismos de participación en impuestos federales, estipulados en dicha ley, se tradujeron en un incremento de los ingresos estatales y definieron las bases para lograr una mayor equidad distributiva, a la vez que posibilitaron la capacidad de contratación de créditos con la garantía de tales participaciones.”⁷⁸ De lo anterior, se desprende la importancia de la norma, su actualización y adecuaciones para el

⁷⁸ Bojórquez León César y Núñez Barba Enrique, *Participación de Indetec en la Evaluación Histórica de la Política de Coordinación en Materia de Deuda Pública*, en *Federalismo Hacendario*, Indetec, 2003, p.85.

mejoramiento de las finanzas públicas de los estados y municipios, incluyendo al Distrito Federal.

Su articulado así lo demuestra, pues sus disposiciones contemplan diversas reglas administrativas para la coordinación, organización y funcionamiento, incluyendo la creación de convenios, su ejecución y todo lo concerniente a las participaciones de la recaudación hacendaria. “El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) fue construido a partir de 1980, en base a las modificaciones al orden jurídico del sistema fiscal mexicano en 1978, con la creación de dos fondos: General de Participaciones (FGP) y Financiero Complementario (FFC), más el de fomento municipal (FFM) en 1981, además del traslado de facultades tributarias de los estados a la federación, a lo que se sumaron los cambios generados en la fórmula de distribución de participaciones en 1990 (DOF 1990, 26/XII), que modificaron los ingresos en la mayoría de las entidades federativas, así como la incorporación en 1998 de las aportaciones (Ramo 33), incluyendo los recursos de educación, salud y combate a la pobreza”.⁷⁹

5.2. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS

Una de las disposiciones fundamentales en materia de coordinación fiscal, es la contenida en el segundo dispositivo de la Ley de Coordinación Fiscal relativo al Fondo General de Participaciones que se constituye con el 20% de la recaudación federal participable y obtenida por la federación en un

⁷⁹ Méndez Magaña Wilver, *El Federalismo Fiscal y el Desarrollo de Tabasco 1977-2006*, UJAT, Villahermosa, Tabasco, pp. 51-52.

ejercicio, de todos los impuestos y los derechos de minería. Se excluyen los siguientes conceptos de norma referida:

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y **excluyendo** los conceptos que a continuación se relacionan:

- I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
- III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

- VI.** La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
- VII.** La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
- VIII.** Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
- IX.** 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 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- X.** El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.⁸⁰

⁸⁰ El artículo 2 fracción XXX Bis, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, dispone: Ingresos Petroleros: los recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) a g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la recaudación

El artículo 2-A dispone, que, en el rendimiento de las contribuciones participarán los municipios en las proporciones de recaudación federal participable en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, 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 exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio 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

por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dispositivo 93 de la misma ley refiere: La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo a que se refiere el artículo 16, fracción II, inciso g), de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, será la cantidad que resulte de restar al monto en pesos equivalente a 4.7 % del Producto Interno Bruto nominal establecido en los Criterios Generales de Política Económica para el año de que se trate, los montos aprobados en la Ley de Ingresos correspondientes a la recaudación por el impuesto sobre la renta por los contratos y asignaciones a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución y a las transferencias a que se refieren los incisos a) a f) de dicha fracción.

En caso que al cierre del ejercicio fiscal, los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo no sean suficientes para cubrir la transferencia a que se refiere el párrafo anterior, ésta será igual a total de recursos del Fondo Mexicano del Petróleo que, en su caso, sean susceptibles de ser transferidos al Gobierno Federal de acuerdo con esta Ley y el Reglamento.

Asimismo, en caso que los montos de ingresos correspondientes al Fondo Mexicano del Petróleo no sean suficientes para cubrir la transferencia a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la Ley de Ingresos podrá prever un monto inferior por este concepto. Los recursos excedentes que durante el ejercicio fiscal reciba el Fondo Mexicano del Petróleo por encima del monto establecido en la Ley de Ingresos y hasta por el monto suficiente para cubrir los fines señalados en el artículo 19, fracción I, párrafos primero y segundo, de esta Ley y las compensaciones entre rubros de ingreso a que se refiere el artículo 21, fracción I, de esta Ley, no podrán ser superiores a lo establecido en el primer párrafo de este artículo. Los recursos excedentes del Fondo Mexicano del Petróleo que no sean empleados para cubrir los fines señalados permanecerán en la Reserva del Fondo.

detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La fórmula de aplicación para la distribución del fondo general de participación, puede leerse descifrado en este mismo numeral, propio de especialistas en estas ecuaciones.⁸¹ El dispositivo 2-A contempla la participación de los municipios en las contribuciones, en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, 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 exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio 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 detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

Se determina también mediante el desarrollo de una ecuación cuyo contenido es la aplicación del coeficiente de participación para cada uno de ellos.⁸² *La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se realice a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.*

⁸¹ Cfr. Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁸² Cfr. Art. 2 A de la misma Ley.

Al efecto, el artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece:

“Artículo 92.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051, y se sujetará a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal”.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma: **a)** El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal. **b)** El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.⁸³

⁸³Artículo 10 de la *Ley de Coordinación Fiscal*: Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Conforme a las disposiciones del artículo sexto, las participaciones a los municipios son en efectivo, por lo que no son admisibles en especie:

Artículo 6º, de la multicitada Ley de Coordinación Fiscal, dispone:

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

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; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En lo concerniente al rubro de colaboración administrativa entre las entidades y la federación, el artículo 13 contempla lo relacionado con los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, celebrados en materia de ingresos federales, veamos:

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

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

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

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Respecto de los organismos en materia de coordinación fiscal, se destaca, que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano

hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de: La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal (Art.16 LCF).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad; la preside conjuntamente con el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo. El Secretario de Hacienda y Crédito Público puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designe (Art.17).

Según el artículo 18 de la misma Ley, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales tiene lugar por lo menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Son facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, según el artículo 19:

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

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

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integra conforme a las siguientes reglas, contenidas en el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades; preside el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Con base en un análisis de las características socio-económicas y geográficas que tengan las entidades federativas, cada 10 años, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales una reclasificación de los ocho grupos señalados en esta fracción, que deberá ser aprobada mediante votación unánime de esta última.

IV. Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

VI. Será invitado permanente a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México, siempre que las reuniones no correspondan a sesiones de trabajo con la participación exclusiva de los funcionarios a que se refiere la fracción II de este artículo.

Son facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

- I.** Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II.** Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- III.** Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- IV.** Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.
- V.** Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades (Art.21).

El Artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, crea el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

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

Respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, estos se establecen como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la

transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.⁸⁴

De manera general, lo considerado en los puntos precedentes, constituyen las bases fundamentales del federalismo fiscal con sus diversas regulaciones destacando la Ley de Coordinación Fiscal como soporte del federalismo nacional en este ámbito, sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina en la fracción XXIX del artículo 73, los impuestos que debe aplicar la federación y los que no están en este dispositivo, se entienden que quedan destinados para los estados, como lo indica el artículo 124 de la Carta Magna; sin embargo, en la realidad no es así, pues la Ley de Coordinación Fiscal se encarga de quebrantarla, con un centralismo heredado de tiempos pretéritos de los gobiernos centralizadores.

“En la actualidad el sistema federal sufre un alto nivel de centralización, lo que ha sido causa de manera principal, porque el sistema político en México durante el siglo XX, tuvo como pieza fundamental un presidencialismo fuerte que desarrolló y consolidó una influencia definitiva sobre la política en el ámbito local, sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que le ha reconocido a nuestro federalismo como una formalidad, donde la política real fue conducida de forma centralizada.”⁸⁵ Ese sistema añorado tiene aplicación en el federalismo fiscal actual, pues los estados están supeditados a la voluntad y control del gobierno central, viéndose afectados por esa política que encaja en un Estado unitario predominantemente de subordinación de las entidades

⁸⁴ Verificar el contenido del artículo 26 A, de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁸⁵ López Castro Martín Ariel, *Op. Cit.* P.33.

federativas en las participaciones hacendarias en detrimento de los integrantes del sistema federal, quedando subsumidos a la decisión y supeditación económica.

Estas limitaciones, advierte López Castro, *no son tan graves como la que se impone a partir de la creación del sistema de coordinación fiscal que tiene su origen en la ley vigente de 1980, en que los estados miembros de la unión se ven despojados de manera legal, es decir, por disposición de una ley federal y no constitucional, como debería contemplarse en el artículo 72 Fr. XXIX, de sus facultades tributarias, para poder acceder a la obtención de recursos económicos por los impuestos que la federación aplicaría en todo el territorio nacional, aun en contra de las disposiciones propias de los estados.*⁸⁶

⁸⁶ *Ibidem*, PP. 39-40.

PROPUESTA

En el desarrollo de la presente investigación he podido constatar que la Federación del Estado mexicano administra casi el 80 por ciento de los ingresos federales recaudados, lo cual deja en desventaja a las entidades federativas para atender de manera inmediata las necesidades que surgen en sus poblaciones como lo son infraestructura urbana y servicios públicos.

Entre aquellos ingresos federales se encuentran los derivados del IVA y del ISR que representan el orden de los \$995'203,300,000.00 (novecientos noventa y cinco mil, doscientos tres millones, trescientos mil pesos) y \$1'752,500,200,000.00 (un millón de millones, setecientos cincuenta y dos mil, quinientos millones, doscientos mil pesos), respectivamente, según lo proyectado por la Federación en la *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019*. Por la importancia de los recursos de los impuestos referidos, así como la de que las entidades federativas ya son técnica y operativamente capaces de efectuar la cobranza y administración de sus propios recursos, es la razón por la que se propone que sean las entidades federativas quienes recauden dichas contribuciones y compensar a la federación con el 40 por ciento de la recaudación que se obtenga. En la medida que las entidades federativas asuman la responsabilidad de las funciones delegadas en norma constitucional la Federación podrá asumir una mayor como lo sería, entre otras, la seguridad pública de la Nación y de las entidades federativas que la conforman, la educación y salud, por citar un ejemplo, a fin de evitar duplicidad tanto administrativa como financiera y sus posibles roces entre quienes lo ejecutan, en esos rubros, exista fomentando

la sistematización y evitando superposición de funciones entre los 3 órdenes de gobierno, conllevando a ser más eficaces y expeditos en la función que correspondería a cada uno de ellos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra delimitada la competencia de a quién corresponde legislar a las fuentes que gravan los impuestos Sobre la Renta (ISR) y el de Valor Agregado (IVA) ni tampoco a quién correspondería la recaudación y administración de esas contribuciones, por lo que y dada la importancia de los recursos que representan y las necesidades de las entidades federativas, se propone que se adicione un punto a la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna con la finalidad que sea competencia de la Federación legislar en relación a los Impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado, que sea ella que determine el objeto, base, tasa o tarifa, época de pago. ¿La razón? porque así se evitaría que cada estado o entidad federativa a su libre arbitrio determinen tasas de manera indiscriminada o distinta a otros estados de la República Mexicana, lo que se pretende es que las tasas sean uniformes y por ello es que se le dejaría dicha facultad al Congreso de la Unión en legislar dicho tópico.

A los Estados correspondería la cobranza y administración de los recursos de aquellas contribuciones con la obligación de enterar o transferir a la Federación el 40 por ciento de los ingresos obtenidos. Con el 60 por ciento los Estados deberán atender las necesidades relativos a los servicios públicos e infraestructura de su territorio así como la de la estructura necesaria para hacerse cargo de la administración y cobranza de aquellos tributos.

Existen antecedentes de otros países que cobran un porcentaje superior al 20 % aproximado que reciben las entidades federativas que integran la República Mexicana, por todos los ingresos federales, es el caso de las provincias de la República de Argentina quienes administran el orden del 54.66 por ciento de los ingresos federales.

Por lo anterior se propone la siguiente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[De la fracción I a la XXVIII...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[Del punto 1o. al 5º...]

6o. Sobre los impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado.

Las entidades federativas recaudarán los referidos impuestos, de conformidad con las leyes secundarias, participando de estos el 40 % a la Federación. Los ingresos que obtengan los estados lo administrarán libremente.

[De la fracción XXIX-A a la XXXI...]”

CONCLUSIONES

El federalismo hacendario es la sistematización de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la distribución de competencias y recursos que se recaudan entre la federación, los estados y los municipios, sustentado mediante Convenio de Adhesión al Sistema, firmado por las entidades federativas y el gobierno federal, este último representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El soporte jurídico del federalismo fiscal se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción XXIX del artículo 73, en donde se determinan los impuestos que debe aplicar la federación y los que no se contemplan en este dispositivo quedan destinados para los estados, como lo indica el artículo 124 de la misma Constitución, pero en realidad no es así porque la Ley se encarga de quebrantarla, con un obligado centralismo heredado de tiempos pretéritos por el poder que ejerce el ejecutivo federal.

El federalismo fiscal se sustenta en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución General de la República y se refieren a la distribución de competencias. Las facultades en pro de la federación se determina en la fracción XXIX del artículo 73, estableciéndose las siguientes contribuciones: sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y, especiales: sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros

productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.

Con el transcurso de los años se han llevado a cabo cuatro convenciones en distintos lugares del país, que han permitido sentar las bases para el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero es menester revalorar las funciones de cada nivel de gobierno, y la presente tesis pone énfasis únicamente en que las entidades federativas recauden y administren los recursos, sin dejar de ser responsables con la Federación. El esquema que se busca es que la Federación deje en manos de los estados la parte técnica y administrativa de la recaudación y se centre en los problemas de políticas públicas torales, como por citar un ejemplo, “la seguridad pública”.

El capítulo 4 de la Ley de Coordinación contempla los siguientes organismos en materia de coordinación: Reunión de funcionarios fiscales, comisión permanente de funcionarios fiscales, el INDETEC y, la junta de coordinación fiscal, todas ellas con funciones específicas que hacen posible una mejor comunicación entre las entidades partes. El sustento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra en los Convenios de Adhesión al Sistema, suscritos por todas las entidades federativas, dicho instrumento jurídico permite a las entidades federativas participar de las imposiciones federales para el fortalecimiento de las finanzas públicas estatales y en menor medida de las municipales.

Con el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados están supeditados a la voluntad y control del gobierno federal, ya que éste último,

de acuerdo a la normatividad existente, tiene el mayor de los porcentajes de toda la recaudación federal que la de las entidades federativas juntas, por lo que existe una marcada desigualdad en la distribución de los ingresos. Por lo que en primer término es importante definir en la Constitución Federal a quien corresponderá la facultad para la imposición y administración de los 2 impuestos más importantes por el monto de su recaudación, como lo son el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta, ya que ambos impuestos representan aproximadamente el 42 por ciento de la recaudación total de la Federación para el presente ejercicio fiscal.

Por lo anterior, se propone que la facultad de imponer la contribución esté a cargo de la Federación, para que determine la tasa a imponer para todos los estados y sea homogéneo, porque de darle la facultad a las entidades federativas podría derivar la existencia de una brecha muy marcada entre las distintas tasas que habría por cada entidad. Las entidades federativas ya tienen la madurez y la infraestructura necesarias para ser responsable de la recaudación de los impuestos referidos, es por ello es que se propone que cada entidad tenga la facultad para recaudar aquellos impuestos y los entes participen de estos a la Federación en un cuarenta por ciento de la totalidad.

Consecuentemente se propone añadir un punto a la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, en la que se establezca la facultad para legislar en favor del Congreso de la Unión y la administración de los mismos, corresponda a los estados participando estos a la federación el cuarenta por ciento del total de los mismos, quedando la propuesta de modificación, de la forma siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[De la fracción I a la XXVIII...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[Del punto 1o. al 5º...]

6o. Sobre los impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado.

Las entidades federativas recaudarán los referidos impuestos, de conformidad con las leyes secundarias, participando de estos el 40 % a la Federación. Los ingresos que obtengan los estados lo administrarán libremente.

[De la fracción XXIX-A a la XXXI...]”

BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO MOYA, Marcela, *La Coordinación Fiscal en México Logros y Desafíos*, Cometarios y Debates, en Revista *Problemas del Desarrollo*, Vol. 36, Num.141, abril-junio 2005, p. 209.
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*. Editado por la Facultad de Economía, UNAM. México, 1999.
- BOJÓRQUEZ LEÓN, César y NÚÑEZ BARBA, Enrique, *Participación de Indetec en la Evaluación Histórica de la Política de Coordinación en Materia de Deuda Pública*, en *Federalismo Hacendario*, Indetec, 2003.
- CANTARERO PRIETO, David, *Federalismo Fiscal en la Experiencia Comparada*, Universidad de Cantabria, p.25, en personales.unican.es/cantared/5%20Prácticas.pdf. Consultada el 2 de nov. de 2015.
- CARPIZO, JORGE, voz "Federación", en VV.AA., *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, T.II.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 3ra. ed. Editorial Iure, México, 1997.
- *Glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales*, Editorial Iure. México, 2003.
- CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón, "Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Federalismo Hacendario*, México, Indetec, 2003.
- CIENFUEGOS SALGADO DAVID, *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México, 2005.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, Aspectos Constitucionales del Federalismo Fiscal en México, en *Revista Jurídica del Departamento*

de Derecho de la Academia de Derecho Administrativo, Tercera época año 2, No.1 Julio-Diciembre 2009.

DELGADO NAVARRO, Juan, *Federalismo Hacendario*, en Fundación del INDETEC, *Nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.

DE LEÓN ARMENTA, Luis Ponce, *Metodología del Derecho*, 11^a. ed. Editorial Porrúa. México, 2007.

FEDERALISMO FISCAL MÉX VS EUA, nuestra revista.com.mx ed. 253 del 19 al 25 de octubre de 2015, consultada el 2 de noviembre de 2015.

FLORES ZAVALA Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México 2004.

FLORES ZAVALA Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México 1995.

FLORES ZAVALA Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México 1989.

GIL VALDIVIA Gerardo, *bliblio.jurídicas.unam.mx Antecedentes sobre la distribución de las competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas en México*, consultada el 30 de septiembre de 2015.

----- Derecho fiscal, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. D-H, Porrúa México, 1998.

HERNÁNDEZ Antonio María, *bliblio.jurídicas.unam.mx Presidencialismo y Federalismo en Argentina*, consultado el 5 de abril de 2016.

LÓPEZ CASTRO, Martin Ariel, *Federalismo Fiscal Actualidad y Futuro*, Porrúa, México, 2012.

LOPEZ MOGUER, Ana Isabel, *"Efectos de la Nueva Distribución de Participaciones"*, *Federalismo Hacendario*, México, Indetec, 2008.

MARQUEZ ROMERO, Raúl, *Criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

MATUTE GONZALEZ, Carlos F. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2007.

MÉNDEZ MAGAÑA, Wilver, *El Federalismo Fiscal y el Desarrollo de Tabasco 1977-2006*. UJAT, Villahermosa, Tabasco.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T II, UNAM

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, Antecedentes y características del sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.

ORRANTIA ARELLANO, Fernando, *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Porrúa, México, 1998.

RABASA GAMBOA, Emilio, en *Constitución del Pueblo Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

REYES TÉPACH, Marcial, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, Cámara de Diputados 2004.

SALDÍVAR AGUIRRE, Enrique, *Los retos del Derecho Público en materia de federalismo*, UNAM, México 1997.

SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 7ª. Ed. Editorial Porrúa. México, 2006.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las Convenciones Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, UNAM México, 2004

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Federalismo*, Número 3 de la Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano.

ZARZOSA ESCOBEDO, José Antonio, *Los Funcionarios Federales y Estatales el proceso de Coordinación Fiscal*, en INDETEC, México.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, 1857 y 1917.

Constitución Nacional de Argentina.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, suscrito entre la Federación y el gobierno del estado de Tabasco.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal, de 1953.

Ley de Ingresos de la Federación, para los ejercicios fiscales de 2016, 2017, 2018 y 2019.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Seguros y Fianzas.

Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, de 1948.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Educación.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley No. 23548, de la República de Argentina.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, de 1954

Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 1948.

MULTIMEDIA

CH. DOMINICE, *El Federalismo en Suiza*, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1319/1577>, consultado el 26 de mayo del 2017.

Diccionario de la *Real Academia de la Lengua Española*, 22^a. Edición. Página Internet <http://buscon.rae.es/diccionario/drae/>

Diccionario Jurídico Omeba.

La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mora Beltrán, Jorge Armando, *Federalismo fiscal en los Estados Unidos de América*, en www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_PDF_RV_2009 consultado el 2 de Noviembre de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, publicada el 5 de febrero de 1917, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

REVISTAS

Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 36 No. 141, Abril-Junio/2005.

Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año V, num. 15, edit. Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
México

APENDICE

Anexo uno

CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

PODER EJECUTIVO**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

12-28-79 CONVENIO de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONVENIO de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se le denominará la "Secretaría", representada por su titular, el C. Licenciado David Ibarra Muñoz, y el C. Licenciado Guillermo Prieto Fortún, Subsecretario de Ingresos, y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco, al que en lo sucesivo se le denominará el "Estado", representado por los CC. Ing. Ignacio Leandro Roviroza Wade, Licenciado Salvador Neme Castillo y Licenciado Arturo González Marín, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Secretario General de Finanzas del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la Legislación Federal: 31 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 2o., 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la Legislación Estatal: artículos 36 fracción VII, 51 fracciones I y XI y 53 de la Constitución Política del Estado de Tabasco; 4o., 15 fracción I y 16 fracciones III y XIV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del propio Estado; 9o., del Código Fiscal; 300 y 301 de la Ley de Hacienda Local, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios; pues solo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

SEGUNDO.- Que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia.

TERCERO.- Que los convenios únicos de coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, en los años 1977 y 1978, consignaron el compromiso del propio Ejecutivo Federal de proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regule las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales y que el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de dicho compromiso presentó al H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1978 la iniciativa de referencia, la cual fue aprobada.

CUARTO.- Que las participaciones en impuestos federales a favor de Estados y Municipios se han venido estableciendo sólo sobre algunos de los impuestos de la Federación en proporciones y conforme a procedimientos de distribución que varían en cada una de las leyes que las otorgan y que, en su conjunto dichas participaciones, si bien han venido en aumento, el incremento de las mismas representa una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.

QUINTO.- Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

SEXTO.- Que dotar de mayores recursos a los Estados otorga a éstos la base económica para que hagan lo mismo con sus municipios, ya que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

SEPTIMO.- Que es preciso establecer en los convenios que se celebren no sólo el conjunto de recursos destinados a las entidades federativas, sino también las formulas conforme a las cuales participará cada entidad y precisar los procedimientos que deban seguirse para identificar el origen por entidad federativa de diversos impuestos de la Federación, facilitando así la aplicación de dichas fórmulas.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes

CLAUSULAS:

PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio, y de sus anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo.

La Ley de Coordinación Fiscal citada en este documento, es la publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 27 de diciembre de 1978.

SEGUNDA.- 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 de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se refiere el párrafo final del artículo 2o. citado y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período.

Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con ingresos federales, serán tomados en cuenta para los efectos del párrafo anterior, como impuestos realmente cobrados. Las devoluciones de impuestos pagados previamente no se considerarán, para los efectos de esta cláusula, como estímulo fiscal.

Respecto de los recargos por impuestos federales, se conviene que el monto de los percibidos en cada año de calendario, se apliquen los mismos por cientos utilizados para el cálculo de Fondo general de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que las cantidades resultantes se adicionen, por la Federación, al Fondo respectivo. El monto de los recargos no se sumará a los impuestos cuyo origen por entidad federativa sea plenamente identificable, a que se refieren las cláusulas siguientes.

TERCERA.- Para los efectos del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- 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.

IX.- 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 la prestación de servicios personales subordinados a que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

CUARTA.- Para identificar el origen del impuesto al valor agregado por entidad federativa, se procederá como sigue:

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 trate.

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

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

El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que correspondan a la enajenación, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada entidad, entre la cantidad que se obtenga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada entidad federativa.

El impuesto al valor agregado se asignará en el año de calendario en que termine el ejercicio. Las diferencias de ejercicios anteriores se asignarán en el año en que se paguen. No se considerará identificable el origen de este impuesto, cuando se trate de contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.

Para efectos de esta cláusula se entenderá por impuesto del ejercicio y por establecimiento, los que señale el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

QUINTA.- Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones II a VII de la Cláusula Tercera de este Convenio, por entidad federativa, conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será:

a).- El impuesto del ejercicio.

b).- Las diferencias de impuesto pagadas por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

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

Para los efectos de esta cláusula se entenderá como impuesto del ejercicio, el causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente.

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

Impuesto	Entidades	
	Productoras	Consumidoras
Producción y consumo de		
Cerveza	6%	94%
Envasamiento de Bebidas		
Alcohólicas	---	100%
Compraventa de Primera		

Mano de Aguas Envasadas

y Refrescos	40%	60%
Tabacos Labrados	10%	90%
Venta de Gasolina	---	100%
Enajenación de Vehículos		
los Nuevos	---	100%

Cuando los contribuyentes tengan fábricas en dos o más entidades federativas, el impuesto correspondiente a las entidades productoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado por la producción en cada entidad durante el ejercicio de que se trate.

El impuesto correspondiente a las entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada entidad, en el ejercicio de que se trate.

Tratándose de contribuyentes del impuesto sobre tabacos labrados, cuyo capital sea menor de \$10,000.00, el monto total del impuesto asignable corresponderá a la entidad donde se elaboren los productos.

Los impuestos a que se refiere esta cláusula se asignarán en el año de calendario en que termine el ejercicio del impuesto al valor agregado. No se considerará identificable el origen de dichos impuestos, cuando se causen por contribuyentes no obligados a presentar la declaración del ejercicio del impuesto al valor agregado.

SEXTA.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes, a la entidad federativa donde la paguen, en el mismo año en que se realice dicho pago.

SEPTIMA.- Tratándose de causantes menores del 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 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 impuesto 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.

OCTAVA.- Para los efectos del artículo 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se conviene que los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones, 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. Mientras no se determine el cambio anual que proceda en el por ciento mencionado, éste se continuará utilizando para el cálculo de los anticipos mensuales al Estado.

La afectación mensual al Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando como base los ingresos totales que hubiera percibido la Federación, en el mes inmediato anterior por concepto de impuesto, especificados en la Clausula Segunda, adicionados con el monto de los recargos correspondientes, tal como unos y otros los conozca al día 20 del mes en que se deba efectuar la afectación. En enero de 1980 ésta se calculará sobre la recaudación de impuestos totales y recargos obtenidos en el mes de diciembre de 1979.

NOVENA.- Para los efectos de distribuir entre las entidades federativas al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se estará a lo siguientes:

I.- El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales.

II.- El otro 50% del Fondo se distribuirá 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 habitantes".

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", en la siguiente forma:

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 "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

DECIMA.- Los anticipos mensuales que corresponden al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y las afectaciones al mismo que también mensualmente debe efectuar la Federación, se calcularán conforme a las mismas reglas y bases señaladas en la Cláusula Octava.

DECIMA PRIMERA.- 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

estimarán con base en los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

DECIMA SEGUNDA.- El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será tomado en cuenta en todos los cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con las mismas reglas aplicables al Estado y a las demás entidades federativas.

México, D.F., a 19 de octubre de 1979.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, Leandro Roviroso Wade.- El Secretario General de Gobierno, Salvador Neme Castillo.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas, Arturo González Marín.- Rúbrica.- Por la Secretaría: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortún.- Rúbrica.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

Anexo dos

ANEXO NUM. 1 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

PODER EJECUTIVO**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

ANEXO NUM. 1 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

La Secretaría y el Estado de Tabasco convienen en tomar como base el año de 1979, substitutivamente al año de 1978, para los efectos de fracciones I y II del Artículo 5o. Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal que entrará en vigor el 1o. de enero de 1980.

Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso se señalan a continuación. Al conocerse las cifras reales de recaudación, se harán los ajustes que procedan.

Impuestos Estatales que quedarán en Recaudación

suspenso a partir del 1o.de enero estimada en

de 1980 1979

Impuesto sobre traslado de Dominio

de bienes Muebles e Inmuebles.-

Se suspende parcialmente..... \$ 8.426,177.06

Impuesto de Actos, contratos e

Instrumentos Notariales.- Se

suspende parcialmente..... 2.582,019.20

Impuesto sobre traslado de Dominio

de Automóviles, Camiones y demás

vehículos de motor.- Se suspende

parcialmente..... 1.500,000.00

Impuesto sobre Pieles no Curtidas.-

Se suspende totalmente..... 589,575.05

Impuesto al Comercio y a la Indus-

tria.- Se suspende parcialmente... 74.834,767.14

Impuesto sobre Expendio de Bebidas

Alcohólicas, excepto cerveza.- Se

suspende totalmente..... 8.017,394.15

Impuesto sobre Empresas Porteadoras

de Personas o Cosas.- Se suspende

parcialmente..... 5.418,384.50

Impuesto sobre Compraventa de se-

gunda o ulteriores Manos de Pescados

y Mariscos.- Se suspende parcialmente 5.869,025.26

Impuesto sobre Producción de Azúcar,

Piloncillo, Mielles Cristalizables e

Incrystalizables.- Se suspende par-

cialmente..... 5.958,726.07

Impuesto sobre Alcoholes y Aguardi-

entes.- Se suspende parcialmente... 6.193,544.46

Impuesto sobre Diversiones y Espec-

táculos Públicos.- Se suspende par-

cialmente..... 1.057,243.14

Impuesto sobre Juegos Permitidos,

Explotación de Aparatos Mecánicos,

Electromecánicos.- Se suspende par-

cialmente..... 1.662,050.40

Impuesto sobre Productos de Capita-

tales.- Se suspende parcialmente. 5.000,000.00

Impuesto sobre Arrendamiento y Sub-

arrendamiento de Bienes Inmuebles.-

Se suspende parcialmente..... 3.827,394.51

Impuesto sobre Honorarios por Acti-

vidades Profesionales y Ejercicios

Lucrativos.- Se suspende parcial-

mente..... 0.00

2% sobre ventas de petróleo, gaso-

lina y derivados.- Se suspende

totalmente..... 13.781,601.76

TOTAL..... \$144.171.601.70

Impuestos municipales que quedarán

en suspenso a partir del 1o. de

enero de 1980

Comercio e Industria.- Se suspende parcialmente.....	\$ 11.484,521.54
Sobre Expendios de Bebidas Alcohó- licas.- Se suspende totalmente....	6.962,514.90
Sobre compraventa de primera mano de alcoholes, aguardiente, vinos y licores.- Se suspende parcialmente.	1.000,000.00
Sobre Espectáculos y Diversiones Públicas.- Se suspende parcialmente	3.899,182.00
Juegos Permitidos y por la Explo- tación de Aparatos y Mecánicos, Electromecánicos y Fonoelectrome- cánicos.- Se suspende totalmente..	1.413,721.00
Sobre productos del Ganado.....	803,899.00
Sobre Profesiones y otras Activida- des Lucrativas.- Se suspende parci- almente.....	
Compraventa de Fierro, Cartón, Concha de Coco y Concha de Ostión. Se suspende totalmente.....	154.030,42

Hoteles, Moteles y Casas de Huéspedes-

des.- Se suspende totalmente..... 814,196.36

TOTAL..... \$ 26.533.065.22

La Federación y el Estado convienen en que el monto de los Gastos de Administración de Impuestos Federales percibidos o que perciba el Estado, correspondientes al año de 1979, se les dará el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso.

Gastos de Administración que percibe

el Estado de 1979 por los impuestos

federales que administra..... \$ 13.000,000.00

TOTAL..... \$ 13.000,000.00

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. Transitorio de la Ley de Coordinación fiscal, los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso, son los que se encontraban en vigor el año de 1978 y su recaudación estimada se calculó de acuerdo con las tasas, cuotas o tarifas que estaban vigentes en dicho año.

México, D. F., a 19 de octubre de 1979.- el Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra, Leandro Roviroso Wade.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Salvador Neme Castillo.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas del Estado, Arturo González Marín.- Rúbrica.

Anexo tres

ANEXO No. 2 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO. Anexo que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1979.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ANEXO No. 2 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la "Secretaría", representada por su titular el C. Licenciado David Ibarra Muñoz y el C. Licenciado Guillermo Prieto Fortún, Subsecretario de Ingresos y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco, al que en lo sucesivo se denominará el "Estado" representado por los CC. Ingeniero Ignacio Leandro Roviroza Wade, Licenciado Salvador Neme Castillo y Licenciado Arturo González Marín, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Secretario de Finanzas del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 31 fracciones II y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal; 89 Bis del Código Fiscal de la Federación; 1 de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; 39 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; y en la legislación estatal: artículos 51 fracciones y XI y 53 de la Constitución Política del Estado de Tabasco; 4, 15 fracción I y 16 fracciones III y XIV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del propio Estado; 9 del Código Fiscal; 300 y 301 de la Ley de Hacienda Local, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que los Gobiernos de los Estados constituyen las estructuras administrativas más cercanas y operativas par atender y coordinar los esfuerzos de su comunidad, por el conocimiento directo que tiene de las necesidades y aspiraciones de los miembros que las forman y el contacto estrecho que guardan con ellas.

SEGUNDO.- Que uno de los objetivos de la Reforma Administrativa ha sido superar un excesivo centralismo en el trámite y resolución de problemas que afectan a la población en todo el país y adoptar sistemas que acerquen a las autoridades que deban tomar decisiones al lugar en el que surgen los problemas siendo este especialmente importante en materia de impuestos.

TERCERO.- Que la colaboración administrativa en materia fiscal ha permitido en los últimos años un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales y ha sido una fecunda experiencia que ha auspiciado al desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Hecho éste que se reconoció al institucionalizar al procedimiento de colaboración administrativa fiscal entre Federación y Estados en la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

CUARTO.- Que el esfuerzo desarrollado en esta área administrativa es congruente con las directrices y lineamientos que se contienen en el Convenio Unico de Coordinación, tales como la necesidad de colaboración entre los diferentes ámbitos de gobierno, el fondo económico y la ejecución de los programas de descentralización para hacer posible el propósito común de prestar a las necesidades regionales la requerida atención en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno.

QUINTO.- Que, toda vez que la administración de los impuestos federales realizada por los Estados como consecuencia de los convenios celebrados con la Federación, debe tener características que garanticen la uniformidad de los sistemas en todo el país, es indispensable establecer directrices entre la Federación y los Estados respecto del sentido y alcance de las disposiciones tributarias para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de las autoridades administradoras de impuestos y para que se establezcan las bases de operación con la necesaria uniformidad que permita la vigilancia de la eficiencia en la administración de los

impuestos federales administrados por los Estados, siempre dentro de un marco de respeto a las decisiones y a la libertad de operación de las autoridades estatales competentes en materia fiscal.

SEXTO.- Que tanto la Federación, como los Estados consideran que la administración tributaria compartida mejora el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales estatales de facultades que eliminen trámite y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

Por lo expuesto, la "Secretaría" y el "Estado" acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes

CLAUSULAS:

PRIMERA.- La Secretaría y el Estado convienen en coordinarse en materia de administración de ingresos federales, en las siguientes funciones.

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

Las funciones a que se refieren las fracciones II a IV, VI y VIII de esta cláusula, se ejercerán exclusivamente respecto de los siguientes gravámenes que en este documento se denominarán "impuestos coordinados":

- a).- Impuesto al valor agregado.
- b).- Impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
- c).- Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.

d).- Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de causantes menores.

e).- Impuesto al ingreso global de las empresa de causantes personas físicas sujetas a base especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, entendiéndose por estas últimas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.

f).- Impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados sujeto a retención por los causantes a que se refieren los incisos d) y e) que anteceden.

g).- Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los causantes señalados en los incisos d) y e) que anteceden.

Las funciones señaladas en las fracciones I, V, VII y IX, se ejercerán en los términos contenidos en las cláusulas respectivas de este Convenio.

SEGUNDA.- Las funciones de la Secretaría que conforme a este Convenio se confiere al Estado, serán ejercidas por:

I.- El Gobernador del Estado.

II.- Los funcionarios de la Administración Pública del Estado que conforme a sus leyes o reglamentos tenga facultades para administrar impuestos federales.

A falta de las leyes o reglamentos a que se refiere la fracción anterior, las facultades que en este Convenio se confieren al Estado serán ejercidas por los funcionarios del mismo, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente Convenio, en relación con gravámenes locales.

Las autoridades del Estado para hacer cumplir sus determinaciones harán las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicarán las medidas de apremio que sean necesarias.

TERCERA.- En materia de registro federal de causantes, el Estado ejercerá las siguientes atribuciones de la Secretaría:

I.- Llevar y mantener al corriente el registro de los causantes menores en el impuesto al ingreso global de las empresas y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación para efectos de ese mismo impuesto, en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, que tengan su domicilio dentro de su territorio, expidiendo las constancias de registro y asignado la clave correspondiente. Tratándose de los causantes a que se refiere esta fracción, las atribuciones mencionada se ejercerán en relación con todos los impuestos federales.

II.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de registro de los contribuyentes distintos de los señalados en la fracción anterior y comunicar a la Secretaría los datos de quienes no las hubieren cumplido.

CUARTA.- En materia de recaudación e informática, el Estado ejercerá, respecto de los impuestos coordinados, las siguientes atribuciones de la Secretaría:

I.- Recibir las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y recaudar el importe de los créditos provenientes de impuestos, recargos, gastos de ejecución, multas e indemnización señalada en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

II.- Efectuar las liquidaciones provisionales a que se refieren los artículos 7o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 66 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y 38 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

III.- Revisar las declaraciones para determinar errores de cálculo aritmético y en su caso determinar y cobrar las diferencias que de ellos resulte.

El Estado procesará los documentos que reciba y suministrará a la Secretaría la información que esta requiera.

QUINTA.- En materia de fiscalización, el Estado ejercerá respecto de los impuestos coordinados, las atribuciones de comprobación de cumplimiento de obligaciones establecidas por el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales, incluyendo la de practicar visitas domiciliarias de auditoría e inspecciones, excepto tratándose de contribuyentes que para efectos del impuesto al ingreso global de las empresas, hayan declarado en el último ejercicio regular anterior a la visita, ingresos acumulables que excedan de 100 millones de pesos.

SEXTA.- En las materias de liquidación de obligaciones fiscales en oposición de sanciones, el Estado ejercerá, en relación a los impuestos coordinados, las siguientes atribuciones de la Secretaría:

I.- Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos, sus respectivos recargos y los gastos de ejecución, derivados del ejercicio de las facultades señaladas en la cláusula anterior, siempre que se trate de los impuestos señalados en los incisos b) a g) de la Cláusula Primera. Asimismo, el Estado hará la estimación de los ingresos brutos de dichos causantes y del valor de las actividades a que se refiere el artículo 35 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

II.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, cuando las infracciones sean descubiertas por el Estado, salvo que se trate de infracciones en relación con las cuales la liquidación de impuestos deba ser formulada por la Secretaría.

III.- Condonar total o parcialmente las multas que el Estado imponga.

El Estado informará a la Secretaría sobre la comisión de las infracciones de que tenga conocimiento, cuando no pueda imponer las sanciones correspondientes, así como de la comisión o presunta comisión de delitos fiscales que conozca con motivo de sus actuaciones.

SEPTIMA.- En materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, el Estado dictará las resoluciones que correspondan cuando se trate de causantes menores en el impuesto al ingreso global de las empresas o de personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en ese mismo impuesto en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.

OCTAVA.- En materia de notificación y cobranza, el Estado ejercerá las siguientes atribuciones de la Secretaría:

I.- Notificar las resoluciones que determinen créditos fiscales relacionados con los impuestos coordinados, así como las sanciones administrativas que se impongan respecto de los mismos créditos.

II.- Notificar las sanciones administrativas distintas de las señaladas en la fracción anterior, impuestas por el Estado por infracciones 1 Código Fiscal de la Federación o a las demás disposiciones fiscales federales.

III.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales insolutos y las sanciones administrativas a que se refieren las dos fracciones anteriores y, en su caso, suspender dicho procedimiento, previa garantía del interés fiscal.

Las garantías que se otorguen para obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de créditos fiscales federales, se otorgarán a favor de la Tesorería de la Federación.

Cuando se solicite dispensa de la garantía del interés social fiscal ante las autoridades estatales y éstas consideren procedente la solicitud, suspenderán provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución hasta que la Secretaría resuelva sobre la dispensa solicitada.

Si la Secretaría negase la dispensa el Estado requerirá que se garantice el interés fiscal.

NOVENA.- En materia de recursos administrativos el Estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, interpuestos contra los actos y las resoluciones cuya notificación corresponda al Estado, excepción hecha del recurso de revocación.

DECIMA.- En materia de devoluciones y de prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, el Estado ejercerá, respecto de los impuestos coordinados, las siguientes atribuciones de la Secretaría:

I.- Resolver sobre la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente o de saldos pendientes de acreditar y efectuar el pago correspondiente.

II.- Conceder prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, previa garantía del interés fiscal, salvo en aquéllos determinados por la Secretaría, siendo aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los tres últimos párrafos de la Cláusula Octava. El Estado recibirá las parcialidades correspondientes.

DECIMA PRIMERA.- El Estado intervendrá como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades a que se refieren las cláusulas anteriores. Respecto a la garantía del interés fiscal en estos casos, cuando proceda la dispuesta, se otorgará por la Secretaría.

DECIMA SEGUNDA.- La Secretaría se reserva las siguientes atribuciones.

I.- Emitir instructivos, circulares y resoluciones de carácter general, para la aplicación de este Convenio, en los términos de la Cláusula Vigésima.

II.- Emitir bases especiales de tributación. El Estado intervendrá en los estudios que se realicen para este propósito.

III.- Revisar los dictámenes que formulen contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con las declaraciones fiscales.

IV.- Secuestrar vehículos, salvo que el secuestro se realice con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

V.- Recibir las declaraciones del impuesto al valor agregado a cargo del contribuyente por la importación de bienes tangibles y recaudar el importe de los créditos correspondientes.

VI.- Aprobar el remate y autorizar la venta fuera de subasta de bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, así como dispensar la garantía del interés fiscal.

Las atribuciones que no se encuentren conferidas al Estado en este Convenio quedan reservadas a la Secretaría.

DECIMA TERCERA.- La Secretaría podrá ejercer las siguientes atribuciones, aún cuando hayan sido conferidas al Estado.

I.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales establecidas por el Código Fiscal de la Federación y las demás disposiciones fiscales federales, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias de auditoría e inspecciones, y el cumplimiento de las obligaciones en materia de registro federal causantes.

II.- Determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos y sus respectivos recargos, así como estimar el ingreso gravable de los causantes.

III.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación o a las demás disposiciones fiscales federales.

IV.- Intervenir como parte en los juicios que se suscitan con motivo del ejercicio en las atribuciones ejercidas por el Estado.

La Secretaría hará las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicará las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, sin que las facultades conferidas al Estado impliquen limitaciones a este respecto.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ejercer todas sus atribuciones, aun cuando hayan sido conferidas al Estado.

DECIMA CUARTA.- La Secretaría autoriza a las oficinas receptoras del Estado, así como a las que el propio Estado autorice, para recaudar de los causantes de los impuestos a que se refieren los incisos d) y e) de la cláusula primera, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, así como el entero de los descuentos a los trabajadores que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por dicho Instituto.

Asimismo, autoriza al Estado a llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos fiscales insolutos y sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de las

obligaciones establecidas en la Ley del citado Instituto con relación a los causantes a que se hace referencia el párrafo anterior.

DECIMA QUINTA.- La Secretaría cubrirá al Estado por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio, el 35% del monto que cobre el Estado por concepto de impuestos, recargos y multas en ejercicio de las atribuciones a que se refieren las Cláusulas Cuarta fracciones II y III y Octava.

El Estado tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 50% de la indemnización que señala el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, relacionados con los ingresos que recaude.

DECIMA SEXTA.- El Estado se obliga a enterar al Banco de México o a sus corresponsales, a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes inmediato anterior, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación; de dicho importe descontará el monto de los siguientes conceptos:

I.- Las cantidades que en los términos de la Cláusula Décima Quinta correspondan al Estado por cobros en el mes inmediato anterior.

II.- El importe de las devoluciones efectuadas a los contribuyentes en el mes inmediato anterior.

DECIMA SEPTIMA.- La Federación se obliga a entregar al Estado, a más tardar el día 25 de cada mes, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones al Fondo General y al Fondo Financiero Complementario de Participación que correspondan al Estado en ese mes, determinado en los términos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

DECIMA OCTAVA.- En los términos del artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría y el Estado convienen en compensar mensualmente los créditos y adeudos que deriven de las dos cláusulas anteriores.

Cuando el Estado sea deudor neto de la Federación, ésta le entregará antes del día 25 de cada mes, una constancia de participaciones y el Estado cumplirá las obligaciones a que se refiere la Cláusula Décima Sexta enterando al Banco de México o a sus corresponsales la diferencia entre las cantidades que está obligado a enterar y las participaciones a que tiene derecho.

Cuando la Federación sea deudor neto del Estado, éste le entregará antes del día 25 de cada mes, una constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior y ésta cumplirá con las obligaciones a que se refiere la Cláusula Décima Séptima, enterando al Estado la diferencia entre las participaciones que le correspondan y el importe de la constancia de recaudación.

DECIMA NOVENA.- El Estado rendirá a la Secretaría cuenta diaria de la recaudación de ingresos federales del quinto día hábil anterior por conceptos de ingresos. En el caso de ser deudor neto de la Federación, acompañará en la cuenta correspondiente la último día hábil de cada mes, copia del recibo del Banco de México o de sus corresponsales, así como el original de la constancia de participaciones correspondiente.

VIGESIMA.- La Secretaría y el Estado formularán de común acuerdo los programas de trabajo para la eficiente realización de las actividades relacionadas con este Convenio, informándose periódicamente del grado de avance de su programa. Para el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de las obligaciones

señaladas en este Convenio, así como para la rendición de la cuenta relativa, el Estado observará en su caso, los lineamientos técnicos que contengan los instructivos, las circulares y las resoluciones de carácter general que expida la Secretaría. El Estado podrá proponer modificaciones o los lineamientos anteriores.

La Secretaría vigilará el ejercicio de las atribuciones que correspondan al Estado como consecuencia de este Convenio y ambas partes vigilarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.

La Secretaría intervendrá en cualquier tiempo en los términos de las disposiciones respectivas, a efecto de verificar la operación de los sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, así como sobre la rendición de la cuenta comprobada formal que origine el presente Convenio.

VIGESIMA PRIMERA.- La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusivo 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 medie aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría.

Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación, cuando menos 30 días después de su notificación, y surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en dicho diario.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo primero de esta cláusula, el Estado y la Secretaría podrán modificar de común acuerdo lo estipulado en este Convenio.

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 al día siguiente de efectuada la publicación mencionada. Si la determinación se solicita por el gobierno del Estado, dicha declaratoria se publicará además en el periódico oficial del propio Estado.

VIGESIMA SEGUNDA.- Este Convenio se publicará en el periódico oficial del Estado y en el "Diario Oficial" de la Federación. Surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

A partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor se dejan sin efecto los convenios de coordinación en materia fiscal celebrados con anterioridad por la Secretaría y el Estado a excepción del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

México, D. F., A 19 de Octubre de 1979.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, Leandro Roviroa Wade.- Rúbrica.- El Secretario General del Gobierno, Salvador Neme Castillo.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas, Arturo González Marín.- Rúbrica.- Por la Secretaría: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.- Rúbrica.- El Secretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortín.- Rúbrica.

Anexo cuatro

ANEXO No. 2 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO. Anexo que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del año 1982.

PODER EJECUTIVO**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

02-08-82 Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional, de Coordinación Fiscal, celebrado por el Estado de Tabasco publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional, de Coordinación Fiscal, celebrado por el Estado de Tabasco publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

El Estado de Tabasco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

Como parte del programa de la Reforma Administrativa, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició la desconcentración del Servicio de Expedición de Pasaportes. La propia Secretaría de Relaciones Exteriores en colaboración con las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, ha venido tratando con el Gobierno del Estado, la conveniencia de establecer el procedimiento para continuar la desconcentración mencionada en beneficio de los usuarios de este servicio

La Secretaría de Relaciones Exteriores desea agilizar la desconcentración del servicio de expedición de pasaportes, a través de la propia Secretaría, de sus Delegaciones que establezca en diversos puntos del territorio nacional y de los Consulados Mexicanos de poblaciones fronterizas, tomando en cuenta que la expedición de pasaportes es competencia federal específica del titular de Poder Ejecutivo de la Unión ejercida a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme lo disponen los artículos 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este mismo orden de ideas, el proceso de desconcentración de la expedición de pasaportes que se menciona, deberá ajustarse a los términos del Reglamento para la expedición y visa de pasaportes.

La excesiva centralización a nivel nacional, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo relativo a la expedición y refrendo de pasaportes ordinarios, así como la práctica establecida de expedir pasaportes provisionales por parte de los Gobiernos de los Estados, ocasiona diversos problemas a las personas que solicitan y obtienen este servicio.

Atento a lo anterior y con objeto de que se preste un servicio nacional, eficiente y uniforme a los residentes de las diferentes entidades federativas, y en auxilio a esta política de desconcentración, el Gobierno del Estado ha manifestado su disposición de prestar su colaboración administrativa a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que por conducto de dicha Entidad Federativa se tramiten y entreguen pasaportes.

En vista de lo expuesto, el Estado de Tabasco por una parte y el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, por la otra, convienen en adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con las siguientes

CLAUSULAS:

la.-El Estado de Tabasco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convienen en que el Estado, a partir de la fecha del presente documento dejará de expedir pasaportes provisionales y que, al ingreso que por este concepto tuvo el Estado en el año de 1979 se le dé el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que dicha Entidad Federativa dejó en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Según los datos proporcionados por la Entidad Federativa, la misma percibió en el año de 1979, por concepto de derechos estatales por expedición de pasaportes provisionales, la cantidad de \$2.400,300.00 (DOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N.).

Esta cantidad se sumará, para los efectos del artículo QUINTO TRANSITORIO de la Ley de Coordinación Fiscal a las demás que por concepto de recaudaciones por gravámenes estatales o municipales el Estado no mantendrá en vigor al iniciarse la vigencia de dicha Ley. Al conocerse las cifras reales de recaudación, se harán los ajustes que procedan.

2a.-A cambio del incremento de participaciones a que se refiere la Cláusula anterior, el Estado conviene con la Secretaría de Relaciones Exteriores en proporcionar su colaboración administrativa para el trámite eficiente de la expedición de pasaportes por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, sus Delegaciones y Consulados Mexicanos de Poblaciones Fronterizas con sujeción a los lineamientos técnicos que contengan los instructivos, las circulares y las resoluciones de carácter general que emita la Secretaría de Relaciones Exteriores y dejar en consecuencia de expedir pasaportes provisionales.

México, D. F., a 2 de enero de 1981.-Por el Estado de Tabasco: El Gobernador Constitucional, Leandro Roviroso Wade.-Rúbrica.-El Secretario General de Gobierno, Salvador J. Neme Castillo.-Rúbrica.-El Secretario de Finanzas, Arturo González Marín.-Rúbrica.-Por el Ejecutivo Federal: El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.-Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.-Rúbrica.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.-Rúbrica.-El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortún .-Rúbrica.

Anexo cinco

ANEXO NÚMERO 4 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE TABASCO.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

12-04-80 Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Tabasco, a los que se aludirá en este documento como: La Secretaría y El Estado, respectivamente.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Tabasco, a los que se aludirá en este documento como "La Secretaría" y "El Estado" respectivamente.

La Secretaría y el Gobierno del Estado celebraron el 19 de octubre de 1979 el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 28 de diciembre del mismo año.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se señala que la alimentación de la población es una de las prioridades nacionales que ha dado lugar al diseño del Sistema Alimentario Mexicano como un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimenticia que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos. El Sistema requiere la aplicación de una estrategia alimentaria y nutricional a través de la acción simultánea y coordinada de diversos sectores, tanto en el nivel federal, como regional y estatal en cumplimiento al objetivo global de distribución del ingreso y a la protección al consumo popular.

El Gobierno del Estado ha decidido participar activamente en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano para lo cual entre otras acciones, ha tomado la determinación de dejar en suspenso con algunas salvedades la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que gravan la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica recomendable. Con el mismo propósito el Estado se abstendrá de gravar artículos que han dado lugar al pago del impuesto al valor agregado y a los que se les ha concedido exención en este impuesto, en los términos del Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980.

A fin de que las haciendas públicas del Estado y de sus Municipios no se vean afectadas por las suspensiones y gravámenes a que se refiere el párrafo anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir a la citada Entidad federativa el monto de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el presente documento.

Por lo expuesto la Secretaría y el Estado han acordado adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienen celebrado conforme a las siguientes

CLAUSULAS:

PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en dejar en suspenso y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de:

I.- Animales y vegetales. Sin embargo, el Estado podrá conservar vigentes los impuestos estatales a la agricultura y a la ganadería, únicamente en los casos en los que el propio Estado, con apoyo en su Ley de Hacienda vigente al 1o. de enero de 1980, otorga subsidio a productores siempre y cuando las cantidades que efectivamente cubran dichos productores después de aplicar el subsidio, les sean reintegradas por el Estado.

II.- Los siguientes productos alimenticios:

- 1.- Carne en estado natural.
- 2.- Tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo.
- 3.- Leche natural y huevo cualquiera que sea su presentación.
- 4.- Azúcar, mascabado y piloncillo.
- 5.- Sal.
- 6.- Agua no gaseosa ni compuesta.

III.- Productos alimenticios a que se refiere el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980, que son:

- 1.- Aceite vegetal comestible, excepto de oliva.
- 2.- Café molido.
- 3.- Café molido con azúcar.
- 4.- Café soluble.
- 5.- Café tostado.
- 6.- Chiles jalapeños envasados.
- 7.- Chiles serranos envasados.
- 8.- Chiles chipotles envasados.
- 9.- Chiles habaneros envasados.
- 10.- Otros chiles envasados.

- 11.- Jamón cocido.
- 12.- Longaniza.
- 13.- Queso de puerco.
- 14.- Chorizo.
- 15.- Salchichas.
- 16.- Pulpa de pescado congelada y empanizada.
- 17.- Atún en conserva.
- 18.- Sardina anchoveta en conserva.
- 19.- Pastas alimenticias para sopa (menudas, fideos y huecas.
- 20.- Cremas derivada de leche.
- 21.- Mantequilla derivada de la leche.
- 22.- Queso fresco de leche.
- 23.- Puré de tomate en conserva.
- 24.- Manteca de origen animal.
- 25.- Manteca vegetal.
- 26.- Margarina.
- 27.- Frutas en conserva, en mermelada, en ate o en jalea.
- 28.- Hortalizas en conserva.
- 29.- Granos de elote o de maíz en conserva.

No se considera incluido en lo dispuesto en esta Cláusula el impuesto predial rústico incluso sobre propiedad ejidal o bienes comunales aún cuando se determine o limite en función de producción anual. Sólo

en el caso en que el Estado controle el pago del impuesto predial por caseta fiscal el importe de la recaudación obtenida en 1979, se tendrá en cuenta para los efectos de la Cláusula Segunda del presente documento. La recaudación a partir de noviembre de 1980, del citado impuesto que logren obtener el Estado y

sus Municipios, en su caso por otros medios de control diversos de la "caseta fiscal", será en su beneficio y no afectará el coeficiente de participación del Estado.

SEGUNDA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación a que se refieren las fracciones I y II de la Cláusula que antecede, tanto por lo que toca a gravámenes estatales como de municipales conforme al siguiente procedimiento:

I.- La Federación incrementará los por cientos señalados en la fracción I, del artículo 2o., de la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los Anexos a los mismos celebrados con las Entidades Federativas con el por ciento que represente en la recaudación federal total del año de 1979, el monto de los gravámenes que en el mismo año de 1979 hubieran recaudado los Estados y Municipios por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula que antecede y que queden en suspenso.

Para los efectos de esta cláusula se incluirá en el cálculo la parte no subsidiada recaudada por el Estado en el año de 1979, de los productores a que se refiere la Cláusula Primera, fracción I, de este documento.

II.- A partir de noviembre de 1980, el Fondo General de Participaciones se calculará con el por ciento que resulte de las operaciones señaladas en la fracción precedente.

III.- Para el cálculo definitivo del Fondo General de Participaciones por el año de 1980, se aplicará a la recaudación federal total, obtenida del 1o. de enero al 31 de diciembre del mismo año, el por ciento a que se refiere la fracción I de esta Cláusula; y se considerarán como pagos a cuenta de dicho Fondo, además de las cantidades que por participaciones del Fondo General hubiera recibido o reciba el Estado las que la propia Entidad y sus Municipios hubieran recaudado a partir del 1o. de enero del año en curso hasta el 31 de octubre de 1980 por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera de este Anexo y en su caso, por impuesto predial ejidal.

IV.- Para determinar la cantidad que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones por el año de 1980, se seguirá el Procedimiento señalado en el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos; pero al monto de las recaudaciones obtenidas en la Entidad por concepto de gravámenes estatales o municipales que no debieron mantenerse en vigor al iniciarse la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, se sumará la recaudación estatal y municipal obtenida durante el año de 1979, por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera del presente Anexo.

Por recaudación federal resarcible se considera para los efectos de esta Cláusula, la efectivamente ingresada a caja no sujeta a reducción posterior, subsidio o devolución.

TERCERA.- El Estado se obliga a retirar a más tardar, al 31 de diciembre de 1980 las denominadas "casetas fiscales" establecidas en sus caminos, vías generales de comunicación o en cualquiera otra ubicación.

CUARTA.- Las cifras de recaudación estatal y municipal correspondientes a 1979, que figuran en documento anexo al presente, se proporcionan por el Estado y quedan sujetas a ratificación o rectificación con base en la revisión que al efecto realicen la Secretaría y las autoridades del Estado.

QUINTA.- El presente Anexo forma parte integrantes del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás anexos constituyen una unidad indivisible, por lo que le son aplicables las definiciones y realicen de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus anexos.

SEXTA.- Lo dispuesto en este documento entra en vigor el 1o. de noviembre de 1980 debe ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicarse, tanto en el Periódico Oficial de la Entidad como en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, a 31 de octubre de 1980.- Por el Estado el Gobernador Constitucional, Leandro Roviroza Wade.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Salvador J. Neme Castillo.-Rúbrica.- El Secretario de Finanzas Arturo González Marín.-Rúbrica.- Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público David Ibarra.- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortún.- Rúbrica.

México
Autónoma de Tabasco.

Anexo seis

ACUERDO QUE MODIFICA AL ANEXO NÚMERO 6 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE TABASCO.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO que modifica al Anexo número 6 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Tabasco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ACUERDO QUE MODIFICA AL ANEXO NUMERO 6 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADO POR EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco convienen en modificar el Anexo número 6 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienen celebrado,

CONSIDERANDO:

Que el 31 de diciembre de 1998 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación**, el Decreto por el que se modifican diversas Leyes Fiscales y otros Ordenamientos Federales, entre otras, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sus artículos 15 fracción XIII y 41 fracción VI, conforme a la cual, a partir del 1 de enero de 1999, los espectáculos públicos consistentes en funciones de cine son objeto del pago del Impuesto al Valor Agregado y, en consecuencia, no pueden ser a su vez objeto de impuestos estatales o municipales, sin contravenir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Que derivado de la citada reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y con fundamento en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, es necesario modificar el Anexo número 6, celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco el 11 de febrero de 1992 y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 8 de junio de 1995, por lo que ambas partes

ACUERDAN:

UNICO.- Modificar la cláusula primera del Anexo número 6 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para quedar en los siguientes términos:

“PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en establecer en su legislación local, ya sea estatal, municipal o ambas, impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Consecuentemente la Federación mantendrá en suspenso la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a los citados espectáculos en el territorio del mismo.”

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo está en vigor a partir del 1 de enero de 1999, deberá ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicado tanto en el Periódico Oficial de la entidad como en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 3 de noviembre de 2000.- Por el Estado: el Gobernador Constitucional, **Roberto Madrazo Pintado**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobierno, **Carlos Manuel Pérez Priego**.- Rúbrica.- El Secretario de Planeación y Finanzas, **Leopoldo Díaz Aldecoa**.- Rúbrica.- Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurría Treviño**.- Rúbrica.

Anexo siete

ANEXO NÚMERO 7 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE TABASCO.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

ANEXO número 7 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Tabasco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO No. 7 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADO ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO.

La Secretaría y el Estado de Tabasco celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el que fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 28 de diciembre de 1979.

Con fecha 31 de octubre de 1994, se publicó en dicho Diario Oficial, el "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares", mismo que establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tienen celebrado, con el presente Anexo, conforme a las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- Los impuestos que sean pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción en los términos de lo dispuesto por el "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares" publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de octubre de 1994, no formarán parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Secretaría transferirá al Estado, en los términos del artículo octavo del Decreto a que se refiere el primer párrafo de esta cláusula, las obras de arte que recaude de conformidad con lo establecido en el mismo Decreto.

SEGUNDA.- El Estado se obliga a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de las obras de arte que le sean transferidas por la Secretaría.

La pinacoteca a que se refiere el párrafo anterior, deberá reunir los requisitos que para la seguridad, conservación y mantenimiento de las obras señale la propia Secretaría y pertenecer a alguna entidad de derecho público o privado en la que el Gobierno del Estado ejerza el control efectivo.

TERCERA.- El Estado se obliga a no transferir la propiedad de las obras de artes plásticas que reciba, excepto en aquellos casos en los cuales realice una permuta con otra entidad federativa o con la Secretaría, por otra obra de las recibidas como pago en especie.

Cuando alguna obra tenga que ser devuelta al artista en los términos del artículo sexto del decreto a que se refiere la cláusula primera de este Anexo, el Estado se compromete a efectuar su devolución a la unidad administrativa de la Secretaría que se lo solicite, corriendo el costo del traslado a su cargo y bajo su responsabilidad, dentro de los quince días siguientes a aquel en que le sea requerida. En estos casos, la Secretaría sustituirá la obra devuelta con otra de similares características y valor.

En el caso de que el Estado no esté conforme con las obras que la Secretaría le reponga en los términos del párrafo anterior, podrá someter su inconformidad al arbitraje de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal.

CUARTA.- A fin de que los autores de las obras plásticas que hubieran sido entregadas en pago de contribuciones den seguimiento al destino de sus obras, la Secretaría llevará un registro de las citadas obras plásticas. Para esos efectos, el Estado se obliga a informar a la Secretaría, de las permutas de obras en los

términos de la cláusula tercera de este Anexo, del préstamo de obras para cualquier tipo de exposición y de los casos de robo o destrucción. Dicha información se deberá proporcionar dentro de los diez días siguientes a la realización del acto o hecho de que se trate.

QUINTA.- En el caso de que el Estado incurra en el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas contenidas en el presente Anexo, la Secretaría lo hará de su conocimiento para que en un plazo pertinente lo corrija, y en el supuesto de no modificar su actuación en los términos convenidos, se entenderá que renuncia a la participación de obras futuras, obligándose a efectuar la devolución de las ya recibidas, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la Secretaría le dé a conocer la declaratoria de incumplimiento.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, previa solicitud del Estado y considerando la gravedad de la infracción, podrá reducir o cambiar la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Las obras que sean devueltas en los términos de esta cláusula, serán redistribuidas mediante sorteo a las demás entidades federativas que tengan derecho a participar de ellas, en los términos del artículo octavo del "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares".

SEXTA.- El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás Anexos, constituyen unidad indivisible, por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus Anexos.

SEPTIMA.- Lo dispuesto en este Anexo deberá ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicado tanto en el Periódico Oficial del mismo como en el **Diario Oficial de la Federación**, y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en este último.

México, D.F., a 2 de abril de 2003.- Por el Estado: el Gobernador Constitucional, **Manuel Andrade Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobierno, **Jaime Humberto Lastra Bastar**.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas, **Fernando Calzada Falcón**.- Rúbrica.- Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**.- Rúbrica.
