

Relaciones Hacendarias  
Estado-Municipio: <sup>OK</sup>  
Bases Jurídicas

■ Cecilia Sedas Ortega ■ Salvador Santana Loza ■

1997

indetec

Procesos  
Jesus Garcia

**ASAMBLEA GENERAL DE INDETEC\***  
**Integrantes de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales**

**Consejo Directivo**

<b>Presidente</b> <b>DR. GUILLERMO ORTIZ MARTINEZ</b> Secretario de Hacienda y Crédito Público	<b>LIC. MANUEL AÑORVE BAÑOS</b> Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero
<b>LIC. TOMÁS RUIZ GONZÁLEZ</b> Presidente del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<b>LIC. CARLOS GODÍNEZ TÉLLEZ</b> Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo
<b>DR. ANGEL ACEVES SAUCEDO</b> Director General de Coordinación con Entidades Federalivas	<b>C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS</b> Secretario de Finanzas del Estado de Sonora
<b>LIC. ROBERTO HOYO D' ADDONA (†)</b> Coordinador Honorario de la Comisión Permanente	<b>C.P. MARCOS GONZÁLEZ TEJEDA</b> Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz
<b>C.P. M. ERNESTO TERRIQUÉZ ZÁMANO</b> Secretario de Finanzas del Estado de Colima	<b>C.P. RAFAEL CASELLAS FITZMAURICE</b> Secretario de Hacienda y Planeación del Estado de Yucatán
<b>LIC. JOSÉ LUIS ROMERO HICKS</b> Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Guanajuato	<b>LIC. RAÚL RODRÍGUEZ MÁRQUEZ</b> Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Zacatecas
	<b>LIC. JOSÉ ANTONIO ZARZOSA ESCOBEDO</b> Director General de INDETEC

<b>C.P. CARLOS ENRIQUE CLEMENTE SÁNCHEZ</b> Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes	<b>C.P. MIGUEL ANGEL DÁVILA MENDOZA</b> Secretario de Hacienda del Estado de Morelos
<b>LIC. FRANCISCO ARTURO VEGA DE LAMADRID</b> Secretario de Finanzas del Estado de B.C.	<b>C.P. GILBERTO MARTÍNEZ LÓPEZ</b> Secretario de Finanzas del Estado de Nayarit
<b>SR. RAMÓN DELGADO NAVARRO</b> Secretario de Finanzas y Administración del Estado de B.C.S.	<b>C.P. XAVIER DORIS GONZÁLEZ</b> Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León
<b>C.P. MARÍA TERESA PATRÓN GANTUS</b> Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Campeche	<b>DR. ENRIQUE ARNAUD VIÑAS</b> Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca
<b>DR. GIOVANNI ZENTENO MUANGOS</b> Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas	<b>LIC. LUIS ANTONIO GODINA HERRERA</b> Secretario de Finanzas del Estado de Puebla
<b>C.P. JESÚS MESTA DELGADO</b> Director General de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua	<b>LIC. ENRIQUE GONZÁLEZ ESPINOSA</b> Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro
<b>LIC. ANTONIO JUAN MARCOS ISSA</b> Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila	<b>LIC. JOSÉ CHEJÍN PULIDO</b> Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo
<b>LIC. JAVIER BERISTAIN ITURBIDE</b> Secretario de Finanzas del Distrito Federal	<b>C.P. JOSÉ LUIS UGALDE MONTES</b> Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de San Luis Potosí
<b>LIC. PEDRO VÁZQUEZ COLMENARES</b> Tesorero del Distrito Federal	<b>C.P. MARCO ANTONIO FOX CRUZ</b> Secretario de Hacienda Pública y Tesorería del Estado de Sinaloa
<b>ING. FRANCISCO GAMBOA HERRERA</b> Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Durango	<b>LIC. LEOPOLDO DÍAZ ALDECOA</b> Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco
<b>LIC. JOSÉ LEVY GARCÍA</b> Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco	<b>C.P. Y M.A. MIGUEL VÍCTOR SALMÁN ALVAREZ</b> Secretario de Hacienda del Estado de Tamaulipas
<b>LIC. JOSÉ LUIS ACEVEDO VALENZUELA</b> Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de México	<b>C.P. VICENTE MERCADO ZÚÑIGA</b> Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala
<b>C.P. GABRIEL PÉREZ GIL HINOJOSA</b> Tesorero General del Estado de Michoacán	

indetec

*Publicaciones*  
**ESPECIALES**

SI DESEA EJEMPLARES ADICIONALES DE ESTA PUBLICACION DIRIGIRSE A INDETEC:  
CUAUTITLAN No. 1025 C.P. 45042 GUADALAJARA, JAL. MEX.  
TELEFONO 122-89-73 Y 121-36-21 FAX 122-29-45

PRECIO AL PUBLICO \$ 120.00

\* Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas



II.5.- Sistema de Participaciones.	112
II.5.1.- Fondo General de Participaciones	113
II.5.2.- Fondo de Fomento Municipal.	115
II.5.3.- Reservas de Contingencia y de Compensación.	117
II.6.- El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	118
Anexo.	125
CAPITULO III	
NORMATIVIDAD RELATIVA A LA COORDINACION	
ESTADOS-MUNICIPIOS	175
III.1.- Bases Jurídicas locales para la Coordinación Estado-Municipios.	177
III.1.1.- Constitución Política Estatal.	178
III.1.2.- Ley Orgánica Estatal y Municipal (o su equivalente).	187
III.1.3.- Otros ordenamientos (Código Fiscal Estatal y Municipal, Ley de Hacienda Estatal y Municipal, Ley de Ingresos Estatal y Municipal, Reglamentos, Decretos y Acuerdos, etc.).	200
III.2.- Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios.	201
III.3.- Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios.	211
III.3.1.- Reglamento de Coordinación Hacendaria de los Municipios.	213
CAPITULO IV	
COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO	215
IV.1.- Principios de la Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.	216
IV.2.- Implementación de una Coordinación Hacendaria Local.	221
IV.2.1.- Ingreso.	226
IV.2.2.- Gasto.	246
IV.2.3.- Patrimonio.	254
IV.2.4.- Deuda.	260
CAPITULO V	
BASES MÍNIMAS DE UNA LEY DE COORDINACION	
ESTADO-MUNICIPIO	265
V.1.- Estructura capitular de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.	265
V.2.- Bases mínimas de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.	271
V.3.- Bases mínimas de una Ley de Coordinación Fiscal Estado-Municipio.	306
V.4.- Notas Finales.	310

## Presentación

El Federalismo Mexicano de los últimos tiempos, se ha ido transformando en forma importante, y dentro de esta evolución se ha buscado la participación y la intervención de los Municipios como la célula básica de las Entidades Federativas.

Con base en dicho entorno, es que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra en una etapa de transición, en la que se intenta, además de regular la materia fiscal, normar la Coordinación en materia de gasto, de patrimonio y de deuda, es decir, darle un giro a la Coordinación Fiscal, para convertirla en una Coordinación Hacendaria, en la que puedan darse mayores espacios de participación, tanto para la Federación y el Estado como para los Municipios.

Dicha transición federal ha influido indirectamente en un cambio a nivel local, para avanzar en el mismo sentido.

El Indetec, en su función de apoyo a las entidades, ha analizado jurídicamente la posibilidad de implementar las bases mínimas que debiera tener, a nivel local, una Coordinación Hacendaria.

Este trabajo, al proponer la creación de una Ley de Coordinación Hacendaria a nivel local, intenta resaltar la importancia de que el Estado cuente con una verdadera coordinación o colaboración con sus municipios, en las partes de la

Hacienda que pueden ser coordinables, lo cual, indudablemente, trae aparejado un mayor número de obligaciones y responsabilidades adicionales, principalmente para los municipios, a las que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el propio numeral de las constituciones locales, debiéndose provocar un mayor y mejor fortalecimiento municipal y, consecuentemente también para el Estado.

La Coordinación que se plantea en el presente trabajo, pretende que, no sólo los gobiernos estatales se encarguen de las funciones hacendarias estatales y municipales, sino que, tanto el Estado como los municipios, puedan ser los encargados de realizar dichas funciones para ambos niveles de gobierno, en los casos en que éstas sean concurrentes o similares, o que ambos gobiernos participen dentro de una colaboración administrativa; lo cual, de alguna manera podrá llegar a simplificar la Administración Pública Local y, como decíamos párrafos arriba, a fortalecer, tanto a la hacienda estatal como a las municipales.

Al analizar en este trabajo, la creación de un Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, nos encontramos con dos premisas fundamentales, es decir, que en su primera etapa no debiera hablarse de una coordinación por adhesión, la cual está ligada a la segunda premisa, siendo ésta que las materias a coordinarse dependerán de cada una de las características hacendarias de los municipios y del propio Estado, ya que dicha coordinación o colaboración podrá darse de Estado a Municipio (individualmente o en conjunto), de Municipio(s) a Estado o de Municipio a Municipio, lo que trae consigo una infinidad de acuerdos y convenios, que sería difícil implementar en una sola Ley.

Es por ello, que en este trabajo se intenta establecer, que el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria sea regulado por una Ley que contenga sólo las bases mínimas de una relación hacendaria intergubernamental, en la cual se le dé vida a los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que celebren las distintas entidades, en los cuales, se establecerán, en forma específica, dichas relaciones.

Este trabajo fue elaborado por la Lic. Cecilia Sedas Ortega y el Lic. y C.P. Salvador Santana Loza.

Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo  
Director General

## Introducción

La materia principal de este trabajo consiste, como su nombre lo indica, en poder determinar jurídicamente las relaciones que el Estado y los Municipios puedan tener en materia hacendaria, es decir, una Coordinación o Colaboración Administrativa intergubernamental a nivel local, en dicha materia.

Por lo anterior, esta investigación se ha dividido en cinco capítulos, siendo el primero, el relativo al Estado, en el que se intenta definir qué es el Estado Nacional, así como la naturaleza jurídica de cada uno de los niveles de gobierno (federación, entidades federativas y municipios), con el fin de establecer las generalidades de dichas entidades, para posteriormente establecer, en forma específica, la estructura de las Haciendas Públicas Locales en sus cuatro elementos; ingreso, gasto, patrimonio y deuda; en este capítulo, de igual forma se establecen los aspectos generales del federalismo, para concluir con la distribución de competencias entre los tres distintos niveles de gobierno.

El capítulo segundo se denomina La Coordinación Fiscal, en el que se establecen las características y elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como sus antecedentes en los aspectos relevantes de las tres primeras convenciones nacionales fiscales, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y de las Leyes de Coordinación Fiscal en sus inicios, para analizar, en forma más específica, la Ley de Coordinación Fiscal y los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este mismo capítulo se analizan, en forma breve, los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, sus anexos y la Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos, así como el Sistema de Participaciones, para concluir con el análisis que desempeñan los municipios dentro del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Se incluye un Anexo al capítulo segundo, en el que se transcriben los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales que cada uno de los Estados establece en la normatividad respectiva.

La Normatividad relativa a la Coordinación Estados-Municipios, es el título del tercer capítulo de esta investigación, el cual está enfocado al análisis de la legislación local relativa a la materia hacendaria, con el objetivo de encontrar los fundamentos para la implementación de una Ley de Coordinación Estado-Municipios. En este capítulo se analizaron las Constituciones Políticas de los 31 Estados del país, así como sus leyes Orgánicas Estatales y Municipales, Códigos Fiscales Estatales y Municipales, leyes de Hacienda y de Ingresos Locales, y las leyes de Coordinación Fiscal de los Estados, de las entidades que las tienen, y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

Los capítulos cuarto y quinto están muy ligados, ya que en el primero se establecen las bases doctrinarias y teóricas de la posibilidad de crear un Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como algunos de los principios fundamentales de ésta, en los cuatro elementos de la Hacienda Pública Local: ingreso, gasto, patrimonio y deuda; para que en el último capítulo se establezcan algunas bases mínimas para la creación y expedición de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio o, en su caso, porque así lo creyeran las entidades federativas, una Ley de Coordinación Fiscal.

## CAPITULO I

### El Estado

**E**n este capítulo nos proponemos determinar el marco, principalmente el jurídico, de lo que es un Estado, específicamente el Mexicano, a través de algunos de sus puntos fundamentales, como son el federalismo y sus partes integrantes: la federación, las entidades federativas y sus municipios y, ya más en la materia de esta investigación, lo que es la integración de las haciendas públicas locales, con el fin de que tengamos un mayor conocimiento del entorno de las relaciones existentes entre los estados y sus municipios, de las cuales hablaremos con mayor profundidad en los capítulos subsecuentes.

#### I.1.- EL ESTADO NACIONAL

El Estado se constituye de un conjunto de funciones jurídicas. El estado crea derecho, aplica una Constitución; contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; es decir, es titular de derechos y obligaciones.

Existe una infinidad de conceptos relativos al Estado, ya que éstos se han venido formando desde la antigüedad; por lo que el Estado moderno tiene sus orígenes en los autores europeos de finales de la Edad Media y principios del Renacimiento, que a través de las luchas que se desarrollan entre el poder feudal y el poder de las ciudades, el de los reyes y el clero representado por el Papado, crean el principio de que el Estado es soberano.

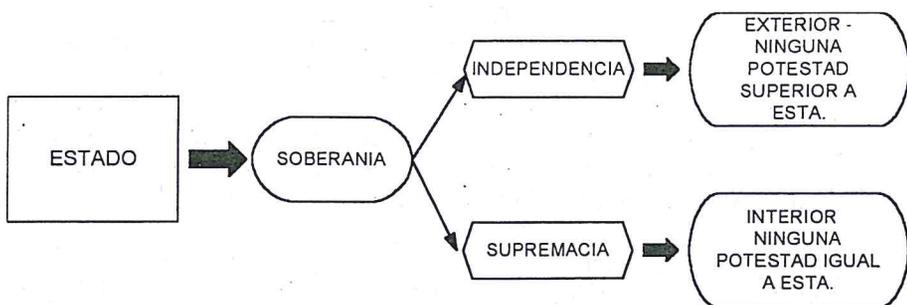
Bodino define por primera vez al Estado en función de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)."<sup>1</sup>

La soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del estado por cualquier otro poder", concepto negativo que se traduce en la noción positiva de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".

Estas dos nociones, no son sino aspectos de una sola idea, engendrando dos características del poder soberano: que es "independiente" y que es "supremo".

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

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos, y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad. "Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior."



1 Tena Ramírez Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, 27ma. Edición, México, 1993, págs. 5 y 6.

Por lo que podemos decir que el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

En consecuencia, al ser el Estado una realidad social, éste debe tener una realidad jurídica, que se exprese en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones que van desde los derechos fundamentales de los estados, consistentes en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su sistema tributario, sus estructuras de defensa interna y externa, su orden jurídico y las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.<sup>2</sup>

### Características del Estado, de acuerdo a su realidad jurídica

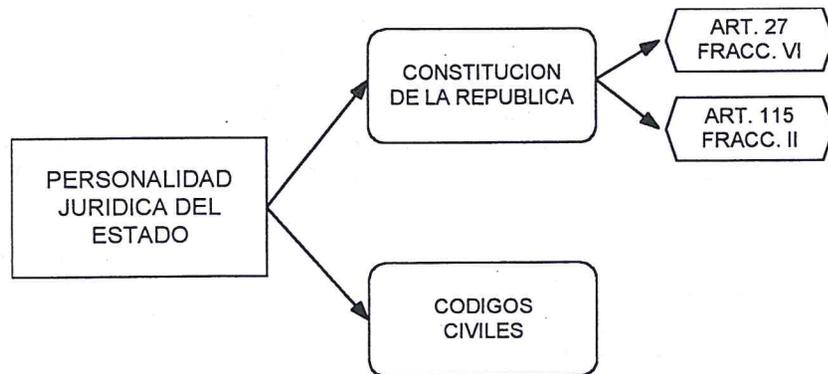
- a) Es una organización política de una sociedad humana específica a la que le corresponde un tiempo y espacio determinados.
- b) Se constituye por:
  - 1.- Población.- Conjunto de individuos que forman una sociedad humana.
  - 2.- Territorio.- Consiste en la realidad físico-geográfica, la cual está regulada en los arts. 27 y 42 al 48 de la Constitución (la superficie terrestre del planeta el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, el subsuelo, el espacio superestante y el mar patrimonial o zona económica exclusiva).
  - 3.- Soberanía.- Es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado.
  - 4.- Orden Jurídico.- Consiste en las normas que la sociedad crea y acepta, para regular las relaciones de los individuos.
  - 5.- Organos de Gobierno.- El Estado, a través de los gobiernos ejerce su soberanía. En México la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. (Arts. 39 y 40 de la Constitución).
- c) Tiene fines, los cuales se traducen en el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.

2 Acosta Romero, Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9na. edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 60.

Al momento de nacer el Estado, paralelamente a éste surge su personalidad jurídica, es decir que al momento de ser independiente, soberano y autodeterminarse, también obtiene derechos y obligaciones, lo cual lo traduce en una persona moral, o como le llama Acosta Romero, una persona jurídica colectiva.

La personalidad del Estado, deriva de nuestra propia Ley Suprema, que en el artículo 27 fracción VI otorga expresamente a las entidades federativas y municipios la facultad de adquirir y poseer los bienes necesarios para la prestación de los servicios, por lo que en base a este artículo podemos afirmar que estos tienen personalidad, ya que de conformidad con la teoría más aceptada en materia de patrimonio, no puede existir éste, si no hay una persona (física o moral, pública o privada) que lo detente como suyo; además el propio artículo 115 fracción II expresamente le otorga personalidad jurídica a los municipios.

Además de las disposiciones anteriores, en los Códigos Civiles de las entidades federativas, a pesar de ser normatividad de derecho privado, encontramos que al enumerar a las personas morales, en primer instancia, establece que son: la Nación, los Estados y los Municipios.



El Estado como persona moral de derecho público, tiene algunas características constantes.<sup>3</sup>

- a) La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y con voluntad.- El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vín-

<sup>3</sup> *Idem.* Pág. 69 y ss.

culos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.

- b) La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.- La personalidad jurídica colectiva existe, y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo.
- c) Denominación o nombre.- Es el conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho. Cada Estado soberano tiene su nombre, e igualmente las entidades federativas, los municipios, organismos descentralizados, etc., denominación o nombre que usan en todos los documentos oficiales y lo cual los identifica.
- d) Símbolos Nacionales.- Son los signos representativos del Estado, siendo el Escudo Nacional, la Bandera y el Himno Nacional. Las entidades federativas, tienen también un escudo local que las caracteriza.
- e) Ambito Geográfico y Domicilio.- El ámbito geográfico es aquél en donde la persona moral de derecho público ejercita sus derechos y obligaciones; este territorio puede ser más amplio o más restringido, según se trate del ente público y de su objeto, y puede abarcar, ya sea todo el territorio de un Estado —como sucede con la federación—, una parte de él —entidades federativas—, o circunscribirse a una ciudad —municipios—. Esto implica la necesidad de una sede permanente para los órganos de administración y representación, lo cual equivale al domicilio; por ejemplo, con el domicilio de la federación y entidades es la ciudad en donde tienen su asiento los poderes, (D.F., Guadalajara, Chetumal, Mérida, Monterrey, etc.), y más específicamente el lugar físico donde funcionen sus órganos de administración y dirección (ubicación, calle y número).
- f) Elementos Patrimonial.- Es el conjunto de bienes de toda índole y de derecho valubles pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines.
- g) Régimen Jurídico Propio.- Todas las personas jurídicas de Derecho Público tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado federal soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.

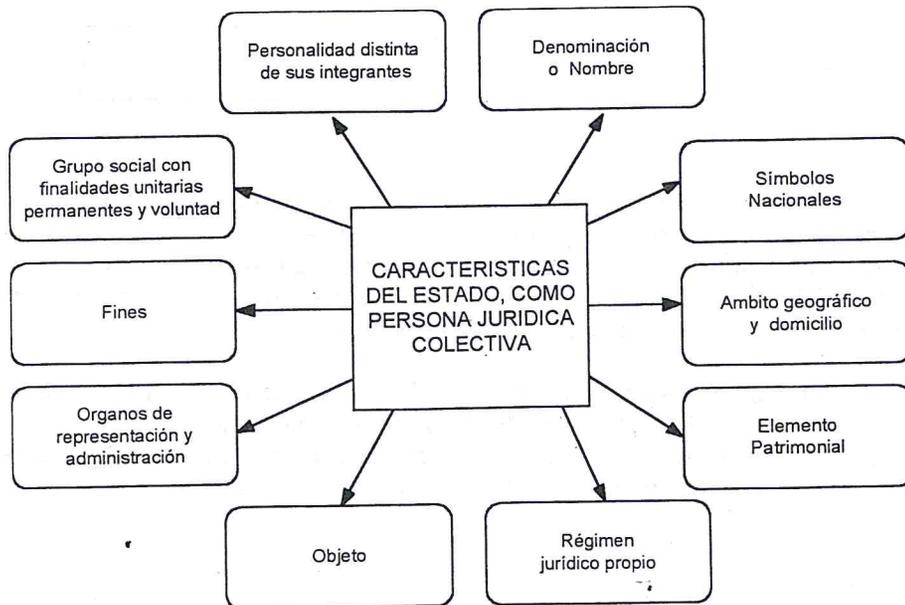
En las entidades federativas, además de la Constitución Política y leyes federales, se encuentran las Constituciones locales, leyes y reglamentos

que regulan su actividad a nivel estatal y lo mismo sucede para los municipios.

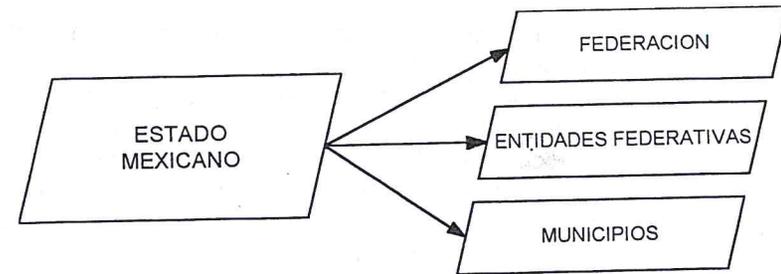
- h) **Objeto.**- Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio; y en los entes que tienen carácter político, además de lo anterior, los programas que les señalen sus gobernantes.
- i) **Organos de representación y administración.**- Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, los cuales varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades; por ejemplo, en el estado federal y en las entidades federativas, sus órganos son los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, mientras que en el Municipio es el Ayuntamiento.

También es muy variable la forma en que se designa o elige a esos órganos de administración y representación, ya que puede ser, desde la elección directa, hasta la selección a través de concursos de mérito o designaciones personales.

- j) **Fines.**- Estos generalmente son mediatos, traduciéndose en la persecución del beneficio general, el bien común y el interés público.

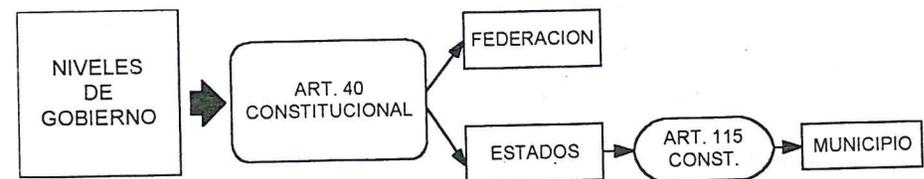


Lo transcrito en los párrafos anteriores, nos muestra en forma general, la conformación de un Estado, así como las características propias del Estado Mexicano, por lo que en los temas subsecuentes, ahondaremos más en la realidad jurídica persistente en nuestra Nación, y en los diferentes niveles de gobierno.



## 1.2.- NATURALEZA JURIDICA

La existencia de los 3 niveles del gobierno mexicano, se erige desde la Constitución Política de la República, estableciéndose en primera instancia, en el artículo 40 de dicho ordenamiento, que "el pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos; unidos en una federación;" mientras que en el artículo 115 del mismo ordenamiento se establece que "los estados tendrán como base al municipio libre."



Como ya se mencionó, la Constitución General de la República establece que la forma de gobierno será de una República representativa, democrática y federal, entendiéndose por estos conceptos lo siguiente:

- a) **República.**- A través de los tiempos este concepto ha sido definido en las más diversas denotaciones, sin embargo, el constituyente lo estableció en nuestra Carta Magna como una oposición a la monarquía. El gobierno republicano es aquél en el que la

jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica; en México se renueva cada 6 años. (Art. 83 de la Constitución); para la cual se consulta la voluntad del pueblo; y es por esta última que el concepto de república está directamente asociado al de democracia.

b) Democracia.- Esta se da a través de la elección directa que lleva a cabo el pueblo de sus gobernantes. Significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de sus súbditos. La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social; es decir, consiste en una sociedad en la que cada individuo perteneciente a ésta, aún uniéndose a los demás, se obedece así mismo y mantiene, por consiguiente, su libertad anterior.<sup>4</sup>

c) Federal.- Según Kelsen,<sup>5</sup> "el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los estados-miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera, que los mismos estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones." Esta característica es de suma importancia en nuestro régimen, ya que por ella tienen jurisdicción distinta y casi excluyente, los órganos centrales por una parte y los estados miembros por la otra. Este tema lo abordaremos con mayor profundidad en los temas siguientes.

### 1.2.1.- Federación

El origen de la federación, se puede dar en dos supuestos, uno, surge del pacto que realicen algunos estados preexistentes y el otro en la adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, correspondiéndole en ambos casos a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones.

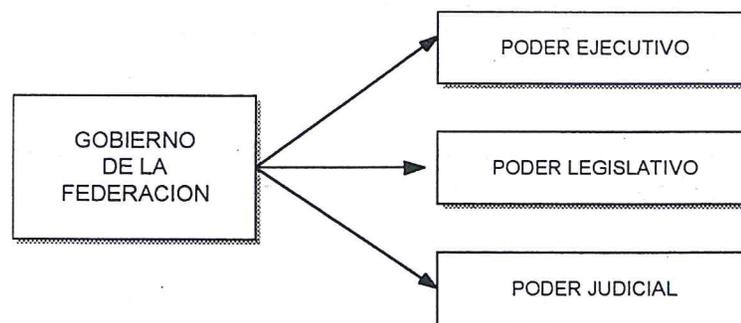
4 Tena, Ramírez, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 27 edición, México, 1993, págs. 89.

5 *Idem*, pág. 130.

En México, nuestra Constitución se coloca en el primer supuesto, delegándole, los estados miembros ciertas facultades a la federación y reservándose para sí las restantes.

En la federación, las entidades federativas pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores, en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente, una división de poderes, entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independientemente de ellas;<sup>6</sup> tema que abordaremos más adelante.

El gobierno de la federación, se ejerce a través de los Poderes de la Unión; ejecutivo legislativo y judicial, como está previsto en los artículos 39, 40, 41 y 49 de nuestra Carta Magna.



a) El Poder Ejecutivo.-

Reside en el presidente de la República (Art. 80 de la Constitución), el cual se auxilia en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (Art. 90 Constitucional), por la Procuraduría General de la República (Art. 102 Constitucional), así como por los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos públicos (Art. 90 y 93).

El poder supremo, se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; esto se debe a que la ejecución de las normas en general debe ser rápida y enérgica por tanto no se admite discrepancia de opiniones, sino una unidad en la decisión y en la acción.

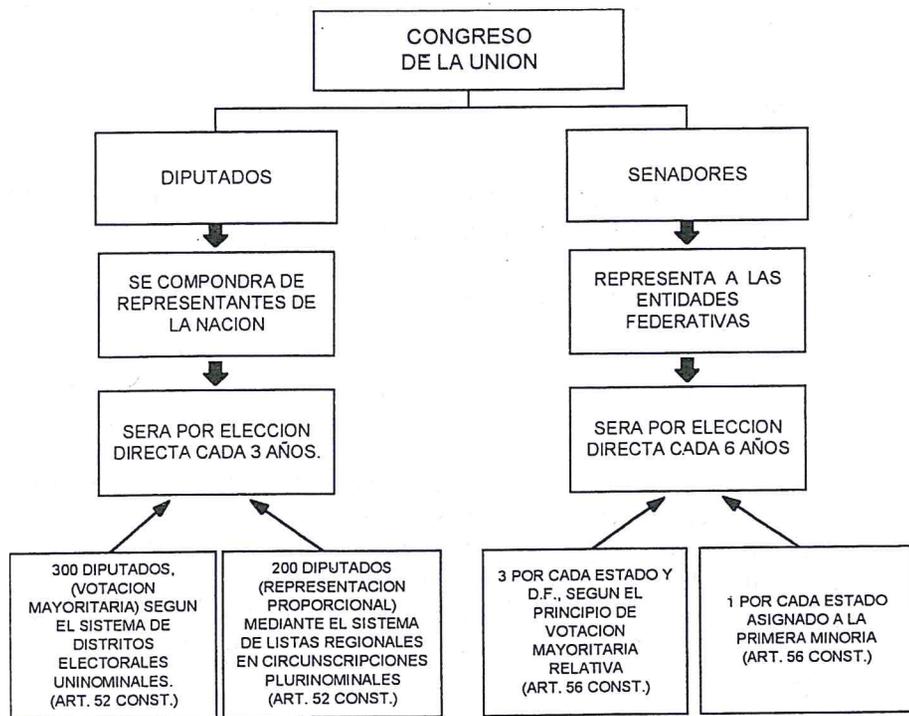
6 *Idem*, pág. 113.

En base a lo anterior, podemos decir que los Secretarios de Estado son colaboradores inmediatos del Presidente, y aunque muchas de sus decisiones no son, ni pueden ser en la práctica órdenes directas de éste, no podemos decir que el ejecutivo se forma de los Secretarios de Estado y del Presidente.

b) Poder Legislativo.-

Este poder, junto con el ejecutivo está investido del poder de mando; el ejecutivo por medio de la fuerza material y el legislativo a través de la ley.

Está integrado por el Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

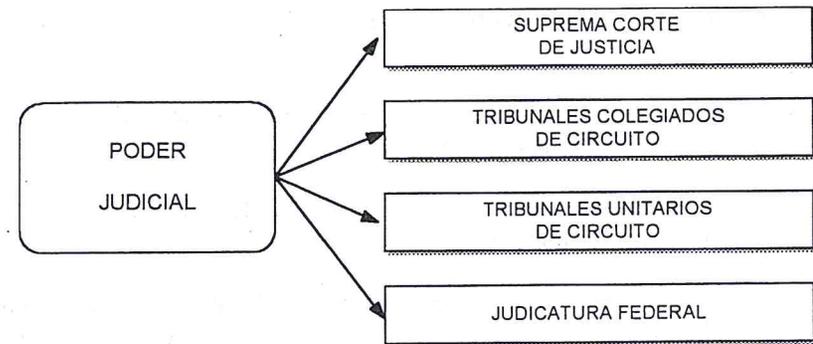


Su atribución primordial es la de iniciar y crear leyes según se establecen en la Constitución en sus artículos 71, 72 y 73 (fracc. Vi, VII, VIII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XIV, XXV, XXIX-A y XXX); sin embargo, en este último artículo, también se establecen algunas otras facultades. Independientemente de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, las

cámaras de diputados y senadores tienen facultades exclusivas que se consagran en los artículos 74 y 75 respectivamente.

c) Poder Judicial.-

El ejercicio del poder judicial consiste en administrar cumplidamente la justicia y mantener en equilibrio a los otros dos poderes, estos objetivos se depositan en la Suprema Corte de Justicia en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.



El Poder Judicial se regula a través de los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica.

1.2.2.- **Entidades Federativas**

Las entidades federativas, son los estados miembros que integran parte del Estado Federal, siendo en México 31: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.<sup>7</sup>

La propia Constitución General en su artículo 40, nos dice que los estados son libres y soberanos, siendo éstas sus características esenciales; sin embargo, al analizar el concepto de soberanía, como lo hicimos anteriormente, no es posible determinar que estos tengan soberanía, ya que existe una subordinación

<sup>7</sup> Art. 43 de la Constitución de la República Mexicana.

a la federación, por lo que se dice, que más que soberanos, los estados deben considerarse como autónomos, es decir, tienen un poder jurídico limitado, con un espacio de actuación libre pero al mismo tiempo un campo que jurídicamente no debe traspasarse, como ejemplo de esto, encontramos que el mismo artículo 40 establece que son "libres... en todo lo concerniente a su régimen interior;..." y en el artículo siguiente determina que las constituciones particulares de los estados "no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Así pues, las entidades federativas podrán organizarse internamente según la conveniencia de sus habitantes y características de cada una de éstas; sin embargo, tendrán que estar a las bases que nuestra propia Carta Magna les imponga:

- Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- Tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.<sup>8</sup>

A través de estas disposiciones se desprende que las entidades se forman de un territorio,<sup>9</sup> población, orden jurídico<sup>10</sup> y órganos de gobierno;<sup>11</sup> estableciéndose para estos últimos, algunas bases constitucionales.

- El poder público, se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.
- El ejecutivo reside en el gobernador, el cual no podrá durar en su encargo más de 6 años (lo que les da la libertad, de que dure menos); será por elección directa, en los términos que dispongan las leyes electorales de cada entidad.

Por ningún motivo podrán ser reelectos u ocupar la gubernatura con carácter provisional, sustituto, interino o encargado de despacho, los gobernadores electos popularmente ya sea en forma ordinaria o extraordinaria.

<sup>8</sup> Art. 115 de la Constitución de la República Mexicana.

<sup>9</sup> Arts. 42 fracción I y 45 de la Constitución de la República Mexicana.

<sup>10</sup> Art. 41 de la Constitución de la República Mexicana.

<sup>11</sup> Art. 116 de la Constitución de la República Mexicana.

Para ser gobernador se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y nativo de la entidad.
- b)  tener una residencia efectiva no menor de 5 años anteriores al día de la elección.

- La legislatura se compondrá de diputados propietarios y sus suplentes, los cuales serán electos popularmente, debiéndose introducir en la ley electoral respectiva la elección de diputados de minoría en las legislaturas locales. Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el período inmediato.

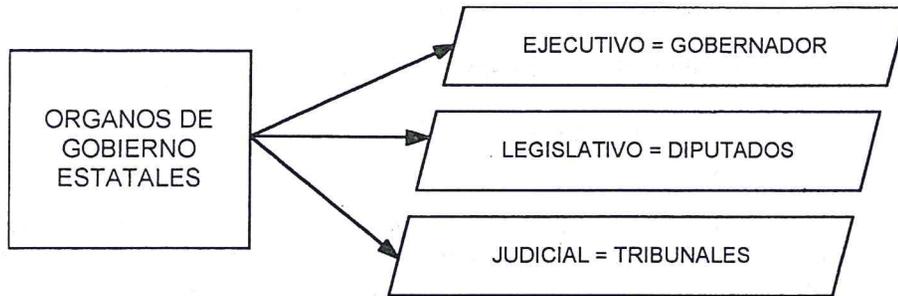
En la Constitución sólo se establece lo mínimo de diputados que debe haber en los Estados.

- a) No menos de siete diputados si la población es menor a 400 mil habitantes.
- b) No menos, de nueve diputados cuando la población es mayor de 400 mil habitantes pero menor de 800 mil.
- c) No menos de once diputados cuando la población es mayor de 800 mil habitantes.<sup>12</sup>

- El poder judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones particulares.

Los únicos requisitos que se establecen para este poder es que los magistrados locales sean ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de 35 años, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, haber obtenido el título de licenciado en derecho cuando menos 10 años atrás, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos que ameriten la pena corporal más de un año y haber residido en el país los 2 años anteriores.

<sup>12</sup> Esto quiere decir que pueden ser más diputados, en cualquiera de los casos.



Así pues, respetando las bases constitucionales anteriores, las entidades federativas tienen la libertad y autonomía de legislar acorde a sus necesidades, en su jurisdicción.

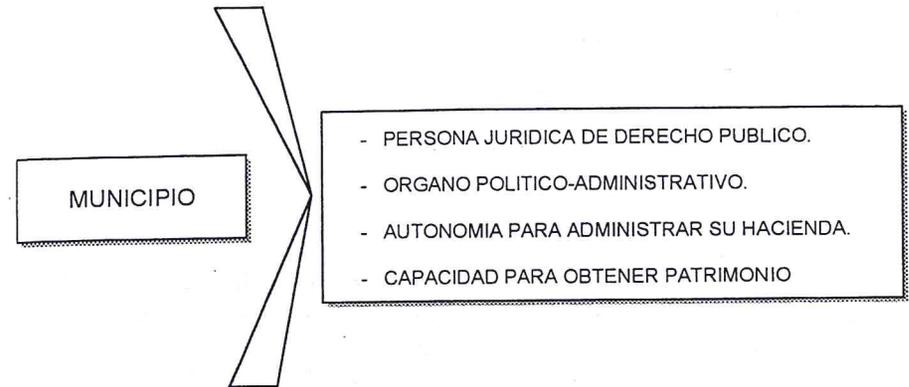
Las entidades federativas tienen personalidad jurídica, como entes de derecho público, otorgándoles la propia Constitución en su artículo 27 fracción VI, la capacidad de adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; y en su artículo 31 fracción IV la facultad de percibir las contribuciones de los mexicanos para cubrir su gasto público.

Nuestra Carta Magna en su artículo 124 le otorga a los estados cualquier facultad de atribución que les sean necesarias, con excepción de las expresamente concedidas por esta misma a la federación, lo cual en teoría delimita perfectamente la competencia de un nivel y otro de gobierno, sin embargo, como lo veremos posteriormente, surge la concurrencia de competencias, principalmente en materia tributaria, lo cual viene a complicar el esquema primario.

### 1.2.3.- Municipios

Los municipios son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de los estados, según lo establece nuestra Ley Suprema en su artículo 115.

El municipio, está considerado como una persona jurídica de derecho público, siendo un órgano político-administrativo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio, teniendo la capacidad de obtener el patrimonio necesario para cumplir con sus fines.



Las legislaturas de las entidades son las que determinan el momento en que los municipios nacen a la vida jurídica, ya que son éstas las que tanto en su constitución política, como en las leyes específicas establecen las condiciones que han de ser satisfechas para que una comunidad de personas asentadas en un determinado territorio se eleve a la categoría de municipalidad. Así pues, satisfechos todos los requisitos, las legislaturas determinarán en forma expresa en una ley específica o en un decreto particular el reconocimiento del nacimiento de un municipio con personalidad jurídica y patrimonio propio y con la capacidad de administrar libremente su hacienda.

Los municipios en general tienen algunos fines propios; sin ser éstos los únicos, pero sí los más importantes, señalamos los siguientes:

- a) Prestación de los servicios públicos.- "El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".<sup>13</sup>

Como vimos anteriormente, las legislaturas locales son las que determinarán qué tipo de servicios públicos podrán prestar sus municipios, dependiendo de las condiciones territoriales y socioeconómicas, además de la capacidad administrativa y financiera de cada uno de éstos; sin embargo, en las reformas del 83 a la Constitución en su artículo 115 fracción III, se determina que son servicios públicos municipales los siguientes:

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés.- *Derecho Administrativo.- Tomo I*, editorial Porrúa, México, 1977 y pág 102.

- 1) Agua potable y alcantarillado
- 2) Alumbrado público
- 3) Limpia
- 4) Mercados y centrales de abasto
- 5) Panteones
- 6) Rastros
- 7) Calles, parques y jardines
- 8) Seguridad pública y tránsito.

De cualquier forma, la misma Constitución establece la posibilidad de que el Estado coadyuve con sus ayuntamiento cuando sea necesario y esté determinado por las leyes; también prevé que estos últimos se coordinen en la prestación de los servicios públicos que les corresponde, para una mayor eficacia.

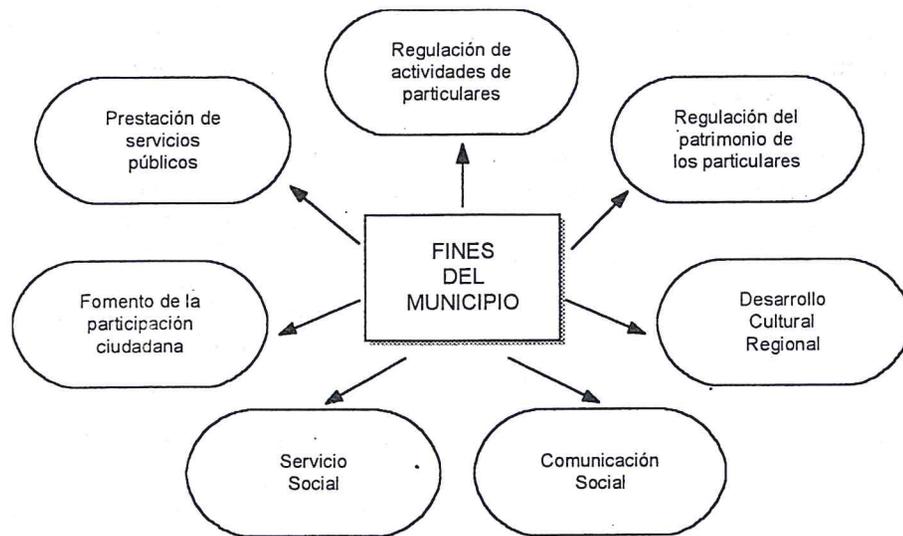
- b) Regulación de actividades de los particulares.- Una de las finalidades del municipio es orientar la convivencia en sociedad, hacia el bien común, por lo que debe intervenir en algunas de las actividades que realizan los particulares, sobre todo cuando éstas pueden afectar la seguridad de los demás como la propia del municipio como institución. El ayuntamiento manifiesta esta regulación en los ordenamientos que contienen su facultad de realizar, tanto actos permisivos como prohibitivos, en cuanto a las actividades de los particulares. Como ejemplo podemos señalar la facultad que se le otorga para expedir licencias de funcionamiento de giros, con lo cual se está regulando la actividad comercial o industrial de los habitantes del municipio, o en la autorización que se concede para la celebración de diversos espectáculos públicos. A su vez la regulación de dichas actividades debe reflejarse en su hacienda, ya que deberán concederse los permisos o licencias correspondientes.
- c) Regulación de patrimonio de los particulares.- La finalidad social del artículo 27 Constitucional se fundamenta en la imposición de las modalidades a la propiedad que dicte el interés público y ya en forma específica en la misma normatividad, se le concede a los municipios la facultad de:
- 1) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
  - 2) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
  - 3) Controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.

- 4) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- 5) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- 6) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas,<sup>14</sup>

- d) Integración y Fomento de la Comunicación Social.- Esta función consiste en que la institución municipal desarrolle la comunicación social con sus habitantes, la cual deberá ser recíproca. Invariablemente y en forma anual, los presidentes municipales deberán informar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión del ayuntamiento, informe en el cual contienen relevantes datos sobre el aspecto hacendario.
- e) Desarrollo Cultural regional.- El municipio debe llevar a cabo actividades que promuevan la realización de manifestaciones meramente artísticas como pueden ser la danza, artesanía, arquitectura, cantos, poemas, etc., ya que con dichas manifestaciones los habitantes se identifican y surgen los rasgos culturales propios. Esto crea un alto contenido de actividades que inciden directamente en la gestión hacendaria.
- f) Servicios Sociales.- Estos son otorgados a sus habitantes, porque es un derecho que emerge de su calidad de miembros de la comunidad. Estos servicios se distribuyen de conformidad con la capacidad para su prestación, por lo que a los municipios les corresponden los servicios básicos como son la asistencia a la infancia, a la maternidad, a la integración familiar, la vejez e invalidez. La prestación de los servicios sociales por parte del municipio, representa una de las formas de lograr el bien de la comunidad, lo cual representa la intervención del aspecto económico, con lo cual la hacienda pública municipal se ve involucrada.
- g) Fomento de la participación ciudadana.- Los municipios para lograr el bien común, deben pugnar porque los particulares coadyuven en la realización de algunas actividades.

La participación ciudadana se manifiesta desde el momento de elegir a las autoridades municipales, hasta la realización de trabajos en conjunto, incluyendo la colaboración económica de los particulares y la administración de la misma en la gestión de la hacienda pública municipal.

<sup>14</sup> Ari. 115 fracción V de la Constitución de la República Mexicana.



Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases<sup>15</sup> que cada municipio debe tener para ser considerado como un ente gubernamental, es decir que cada uno de estos será administrado por un ayuntamiento, el cual será elegido en forma directa y popular, siendo la autoridad máxima dentro de un municipio.

Los integrantes de un ayuntamiento son el presidente municipal, los regidores y los síndicos, los que serán elegidos popularmente; los dos últimos variarán en número, dependiendo de la cantidad de habitantes que tenga el municipio o según lo establezca su ley orgánica municipal. Asimismo, para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, el ayuntamiento se auxiliará con dependencias y entidades administrativas que en cada caso el cabildo acuerde, quedando subordinadas al presidente municipal; de igual forma éstas dependencias variarán de municipio a municipio y según la entidad también, pero siempre contarán con un tesorero municipal, el cual en general se encargará de la recaudación de los ingresos municipales y será responsable de realizar las erogaciones que haga el mismo ayuntamiento.<sup>16</sup>

Los ayuntamientos de todo el país tienen una duración de 3 años sin que así lo establezca la Constitución de la República Mexicana.

15 Art. 115 de la Constitución de la República Mexicana.

16 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Los ayuntamientos poseen facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con las bases normativas que establezca la legislatura local.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

- Los rendimientos de su patrimonio;
- De las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- De las participaciones federales;
- De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, y
- Otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los ayuntamientos aprobarán sus egresos conforme a sus ingresos disponibles, mientras que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos y revisarán sus cuentas públicas.

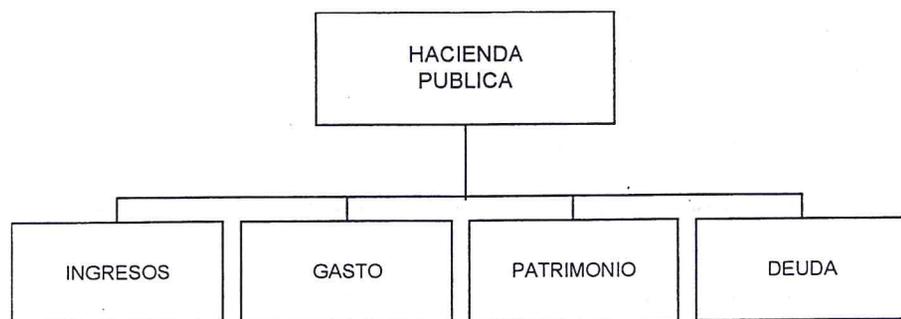
Las legislaturas locales con la aprobación de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa que las leyes locales prevean y siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

### 1.3.- ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PUBLICA LOCAL

“La voz hacienda, tiene su origen en el verbo latino *facera*, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*Ckásena*” que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención al gasto y a los ingresos pertenecientes de las entidades públicas. La hacienda Pública, como organismo y como concepto en el derecho positivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda dentro de la organización administrativa del reino español. De ahí pasa a la América Latina y a México, donde la depen-

dencia del gobierno federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público."<sup>17</sup>

La Hacienda Pública en general se conforma en cualquiera de sus esferas gubernamentales con los recursos y bienes patrimoniales con que cuenta; así como con la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar los objetivos del gobierno, de la comunidad; así como con los recursos crediticios o deuda pública.



Como lo mencionamos con anterioridad, en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, los estados son soberanos en su régimen interior y por tanto su hacienda se regula en las leyes locales teniendo sus bases en las constituciones políticas estatales; sin embargo, la Hacienda Pública Municipal sí se regula, aunque parcialmente, en la Constitución General en su artículo 115; decimos que ésta se regula parcialmente, ya que en base a dicho artículo los municipios son libres de administrarla, pero en el mismo cuerpo normativo se establece su integración mínima, la cual a continuación transcribimos, debido a su importancia.

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

....

17 De la Garza, Sergio Francisco.- *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, 17ma. edición, México, 1992, pág. 81.

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con la misma. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

...."

### I.3.1.- Ingresos

Los ingresos que los estados y los municipios perciben se originan normalmente por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que el estado decreta para sí mismo, y para sus municipios.

Existen una infinidad de clasificaciones para los ingresos, muchas de las cuales no permiten definir claramente, ni establecerlos concretamente en la normatividad positiva, así que optamos por dividir a los ingresos en tributarios y no tributarios, ya que creemos que es la clasificación más idónea, además de ser la misma que la mayoría de los legisladores locales han adoptado para imprimirla en sus leyes de hacienda e ingresos locales.

Así pues, tenemos que los ingresos tributarios, son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso del poder de imperio, de aquellos que se encuentran sometidos a él; es decir, que el Estado y Municipio obtienen estos ingresos conforme a las disposiciones legales que obligan a los particulares a contribuir.

Dentro de esta clasificación tanto para los estados como para los municipios, encontramos a los impuestos, derechos y contribuciones especiales.

a) **Impuestos:** Son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público unilateralmente con carácter obligatorio para cubrir el gasto público a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con lo que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.<sup>18</sup>

b) **Derechos:** Son la contraprestación en dinero obligatoriamente establecida por ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública.<sup>19</sup>

Sin embargo, en la Ley de Coordinación Fiscal Federal se establece en su artículo 10-A, párrafo quinto, que: "para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación."

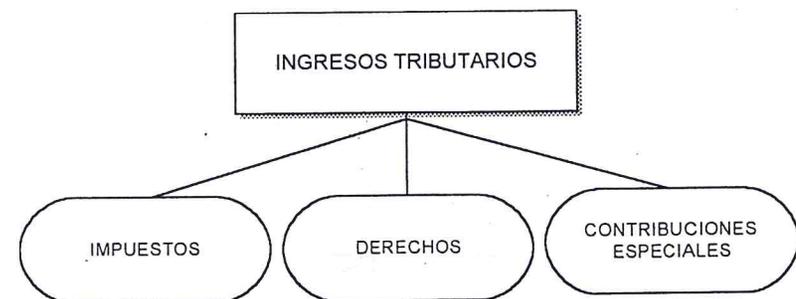
Así pues, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, fracción IV describe a los derechos de la siguiente forma:

18 Art. 4 del Código Fiscal del Estado de México.

19 Art. 14 Del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

"Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado."

c) **Contribuciones Especiales:** Son los tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares, derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento o equipo, de la prestación de servicios públicos por los que no se causen derechos en los términos de las leyes de hacienda correspondientes o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.<sup>20</sup>

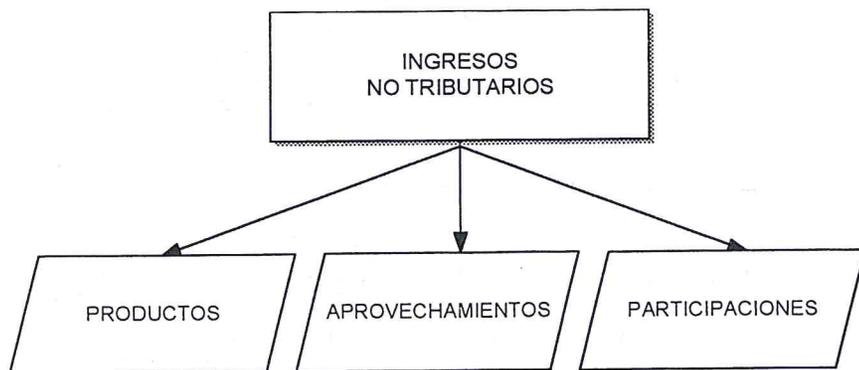


Mientras que los ingresos no tributarios son aquellos que perciben las entidades federativas y los municipios por su propia actividad en la realización de funciones que no corresponden al derecho público, como sucede con la explotación de su patrimonio o por la celebración de convenios o contratos con particulares u otras entidades públicas, o por los actos que realicen los particulares en favor del estado o municipio, así como de las participaciones que les corresponden debido a la Coordinación Fiscal.

20 Art. 6 del Código Fiscal del Estado de México.

Los ingresos no tributarios son aquellos que se reúnen en los conceptos de productos, aprovechamientos y participaciones.

- a) Productos: Son los ingresos que percibe el estado o el municipio por las actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.<sup>21</sup>
- b) Aprovechamientos: Son los ingresos ordinarios del erario estatal y municipal no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos e ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; así como los rezagos que son ingresos locales, que se perciben en el año posterior al en que el crédito sea exigible y que se liquidarán conforme a las bases y cuotas vigentes en la fecha en que se hubiere generado la obligación.<sup>22</sup>
- c) Participaciones: Son las cantidades que el gobierno del Estado y a su vez el ayuntamiento tienen derecho a percibir de los ingresos federales -para los municipios también hay participaciones estatales- conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos.<sup>23</sup>



21 Art. 15 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

22 Art. 8 del Código Fiscal del Estado de México.

23 Art. 18 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

En México, vivimos en un estado de derecho, es decir, que todas las actividades gubernamentales deberán estar reguladas por normas de carácter jurídico, por lo que los principios fundamentales de los ingresos locales surgen desde nuestra Carta Magna, siendo los que más destacan los siguientes:

- Art. 31 fracción IV, establece la naturaleza legal de las contribuciones que representa la fuente ordinaria de recursos financieros para cubrir los gastos de la actividad gubernamental en sus diversos niveles.
- Art. 73 fracc. XXIX-A da origen a las facultades exclusivas de la Federación en materia impositiva sobre determinada materia.
- Art. 115 fracción IV, señala la facultad que tienen los municipios de administrar libremente su hacienda, y que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer contribuciones y para obtener los ingresos de servicios públicos a su cargo.
- Art. 117 fraccs. IV a VII Y IX prohíben a los estados gravar determinadas actividades.
- Art. 118 fracc. I, indica limitaciones expresas a los estados.
- Art. 131, establece facultades exclusivas de la Federación para gravar determinadas actividades.

También existe legislación ordinaria federal relativa a los ingresos locales, destacando la Ley de Coordinación Fiscal, en cuyo contenido se vierte lo relativo al Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos, en virtud de que en estos ordenamientos se determinan las contribuciones federales cuyos créditos fiscales, los estados, tienen la facultad de administrar, siendo el objetivo principal de esta ley, coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito federal.

Obviamente las constituciones políticas de cada estado, también establecen principios básicos en materia de ingresos, los cuales pueden variar de entidad a entidad, tomando en cuenta la autonomía que señalábamos anteriormente y las circunstancias especiales que los rigen, sus necesidades y los criterios culturales, sociales y políticos, pero en términos generales sobresalen coincidentemente los siguientes puntos:

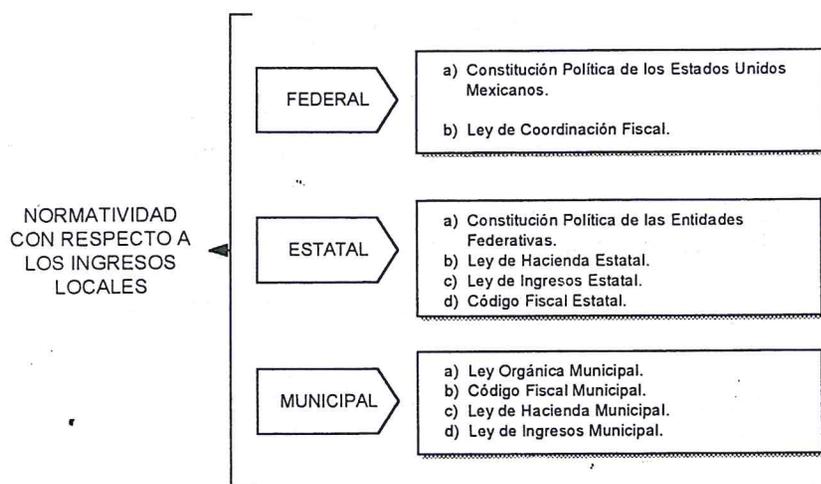
- Declaración de la soberanía del estado y sujeción del pacto federal.

- Facultad de la legislatura estatal de determinar las contribuciones que percibirán los municipios.
- Determinación de la anualidad del ejercicio fiscal.
- Apartado destinado al municipio, que señala la libertad de administración de la hacienda y su formación.
- Facultad de los municipios del estado de presentar iniciativas de ley o decreto, de lo que deriva la facultad municipal de presentar su iniciativa de ley de ingresos de cada año.

Regulándose específicamente para los estados en su ley de hacienda y de ingresos como mencionaremos posteriormente.

Mientras que a nivel municipal los ingresos son obtenidos en base a la siguiente normatividad:

- Ley Orgánica Municipal.- Regula la organización y funcionamiento del municipio.
- Ley de Hacienda Municipal.- Define las fuentes de ingresos municipales.
- Ley de Ingresos Municipal.- Regula el cobro de los ingresos del municipio.
- Código Fiscal Municipal.- Regula las relaciones fisco-contribuyente.



Así pues, específicamente los ingresos locales se regulan en las leyes de hacienda e ingresos, ya sea a nivel estatal y a nivel municipal, siendo expedidas por la legislatura, tanto para los estados como para los municipios, ya que recordemos que estos últimos carecen de dicha facultad; estas leyes se denominan "Ley de Hacienda para el Estado y para el Municipio" y "Ley de Ingresos del Estado y del Municipio".

La Ley de Hacienda<sup>24</sup> es el documento que por lo general contiene las disposiciones sustantivas que rigen en la materia propia de los ingresos locales, estableciendo las fuentes a que pueden acudir —una y otra instancia— para la obtención de los recursos que aplicarán en la consecución de sus fines propios, así como las modalidades específicas de cada una de ellas con relación a su integración.

En dicha ley, debieran preverse todos aquellos conceptos por los que los estados y municipios podrán obtener ingresos, precisándose además de éste, el objeto del gravamen, el sujeto obligado a su pago y la base para determinar el monto del pago, pudiéndose contener también las exenciones, la fecha de pago, así como las obligaciones particulares con relación a cada una de las fuentes de ingreso.

La Ley de Ingresos,<sup>25</sup> es el documento, que por lo general establece los gravámenes que tendrán vigencia para que las instancias gubernamentales acudan a ellos como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Esto es, mediante la expedición de las leyes de ingresos se da vigencia (por un año) al poder tributario, señalándose cuáles son las fuentes que serán gravadas para que el estado y municipio obtenga los ingresos requeridos y puedan financiar las erogaciones previstas en su presupuesto de egresos.

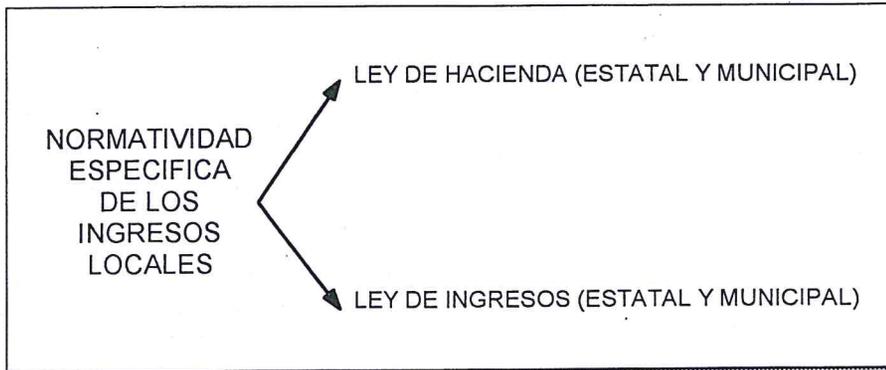
Así pues, las leyes de ingresos debieran cumplir 2 funciones: una que corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la formación de los recursos, y la otra, para establecer lo que se denomina, como el presupuesto de ingresos o la estimación de los ingresos a obtener durante la vigencia de la ley.

Con estos 2 ordenamientos se regulan los ingresos, ya sea que en una u otra ley se contemplen todos o algunos elementos de las contribuciones específi-

24 Casillas Avila, Eduardo.- *Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal*.- Indetec. 1994, México, pág. 215.

25 *Idem*, pág. 236.

cas; lo que sí es una regla, es que en ambos niveles de gobierno existe dicha normatividad, para los estados la ley de hacienda y de ingresos es general, mientras que en los municipios de algunas entidades cada uno de estos tienen su propia ley de ingresos o igual que para el estado, son una ley de hacienda y de ingresos para todos los municipios.



### 1.3.2.- Gasto Público<sup>26</sup>

Podemos entender por gasto público el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos; para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia.

Las corrientes clásicas tradicionales definieron jurídicamente al gasto público de la siguiente manera: "El gasto público lo es por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público".

El gasto público, se finca en los presupuestos de egresos formulados con apoyo en programas anuales, que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, por lo que el presupuesto de egresos es "el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas por realizarse en un año fiscal".

<sup>26</sup> Este apartado se basa en lo general en la Investigación y la Guía que realizó Indetec, sin que sea una mera transcripción, ya que también hay ideas o reflexiones propias del autor. Indetec.- Nuño Sepúlveda, José Angel, Legislación en Materia de Presupuesto, Ejercicio y Control del Gasto Público Local y Uribe Gómez, José Candelario, Guía Básica de la Legislación en Materia de Presupuesto, Ejercicio y Control del Gasto Público Local, Indetec 1992 y 1994, México.

El artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (gasto público), mientras que el artículo 126 del mismo ordenamiento establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Podemos decir, que el gasto público surge necesariamente de los ingresos, ya que la capacidad que tiene el estado o municipio para gastar o cumplir con sus funciones económicas, está limitada o debiera estarlo, en gran parte a los recursos que ingresen al erario local.

Al igual que los ingresos, el gasto público local se regula desde la Constitución de la República en los siguientes puntos básicos.

- Art. 31 fracc IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de las 3 instancias de gobierno.
- Art. 115 señala la facultad de los municipios para administrar su hacienda, así como la formulación de sus presupuestos de egresos, en base a sus ingresos disponibles.

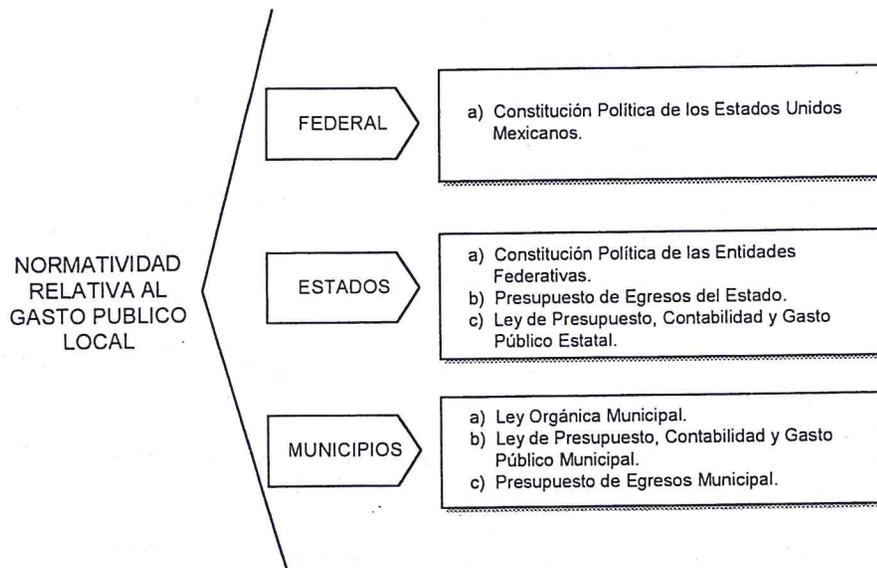
En las constituciones políticas estatales se plasman atribuciones, facultades y obligaciones en cada materia, que sirven de base o sustento tanto a la actividad presupuestaria estatal, como a la municipal; describiéndose la competencia especial, tanto del ejecutivo como del legislativo, siendo las disposiciones coincidentes las siguientes:

- Facultad del Congreso para revisar la cuenta pública de estados y municipios.
- Facultad del Congreso para decretar anualmente los gastos del estado e imponer para cubrirlos, las contribuciones necesarias.
- Facultad al ejecutivo para que presente cada año a la Legislatura Local, el proyecto de presupuesto de egresos del Estado.
- Facultad de los municipios de administrar libremente su hacienda pública.
- Facultad de los ayuntamientos para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos, con base en los ingresos disponibles.

Existencia de un órgano del Congreso Local encargado de revisar las cuentas públicas municipales.

Los egresos municipales se regulan por las disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos:

- Ley Orgánica Municipal.- Establece la facultad del ayuntamiento para aprobar el presupuesto.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.- Define lo que es el presupuesto, su ejercicio y control y precisa responsables en su ejecución.
- Presupuesto de Egresos.- Presenta la estructura del gasto, de acuerdo a los recursos con que cuenta el ayuntamiento.

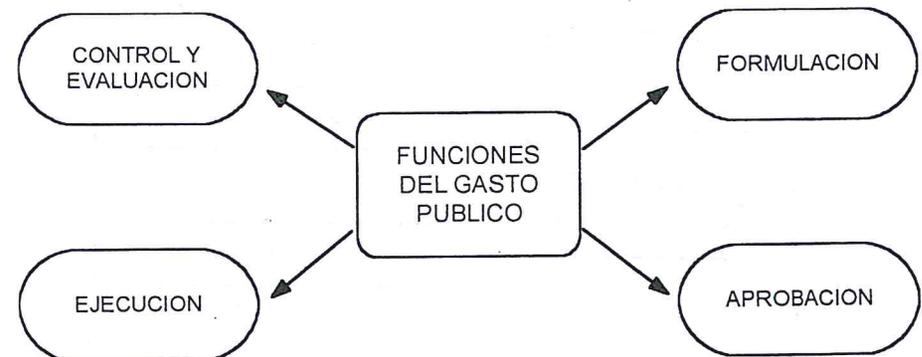


La función administrativa del gasto público, está enmarcada en la presupuestación, ejercicio y control de los recursos, en donde el presupuesto constituye en sí, una estimación detallada de los egresos previstos para cada ejercicio fiscal, según sea el programa anual de trabajo a desarrollar para satisfacer las necesidades colectivas, mediante la realización de obras y la prestación de servicios públicos que la comunidad demanda.

La formulación, aprobación y aplicación del presupuesto de egresos le corresponde al ejecutivo estatal y a las autoridades municipales, según el caso, mientras que la revisión externa de su correcta aplicación compete a la legislatura, en ambos casos.

Las funciones y actividades específicas se identifican en cuatro etapas que constituyen el proceso o ciclo presupuestario:

- a) Formulación.- Es la realización de todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos durante el período para el cual se prepara.
- b) Aprobación.- Consiste básicamente en revisar, analizar y sancionar el documento presupuestario, facultad que como ya se dijo, es competencia del estado y de los propios municipios.
- c) Ejecución.- Esta etapa se desarrolla durante el período para el cual se prepara el presupuesto y se materializa mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros previstos en la primera fase o etapa del proceso presupuestario.
- d) Control y Evaluación.- Consiste básicamente en desarrollar todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar el presupuesto.



### I.3.3.- Patrimonio<sup>27</sup>

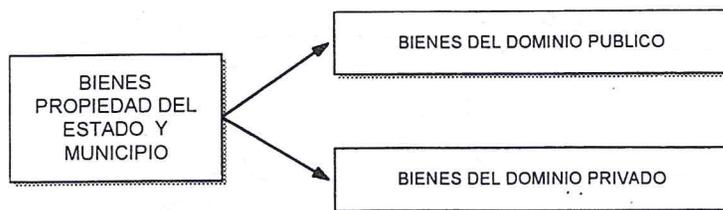
El patrimonio es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

Es decir, el patrimonio local consta de 3 elementos que son:

- a) Bienes.- Todos aquellos que pueden ser objeto de apropiación, siempre y cuando no estén excluidos del comercio, ya sea por naturaleza del mismo o por disposición de la ley.

Los bienes propiedad del estado y del municipio por lo general se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

- Bienes del dominio público, son aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública, ya sea por uso directo del público (los denominados de uso común) o por decisiones administrativas (destinados a un servicio público) y que a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidos por reglas de inspección.
- Bienes del dominio privado, son el conjunto de bienes que pertenecen al estado o municipio, como a cualquier particular y que quedan sujetos, en su mayoría por el mismo régimen jurídico de los bienes que pertenecen a los particulares. De cualquier forma, estos bienes propiedad del estado o municipio, tendrán algunas restricciones o limitaciones dispuestas en el derecho público, que varía de entidad a entidad.



27 Este apartado no es una transcripción, sólo se tomaron las ideas básicas de la investigación y su guía.  
Sedas Ortega, Cecilia, Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales, y su Guía Básica, Indetec 1995.

- b) Derechos.- Son la facultad que tiene el estado o municipio de disponer de los bienes muebles e inmuebles, que formen parte del patrimonio de otras personas morales o físicas, mediante las figuras del arrendamiento y comodato.
- c) Inversiones Financieras.- Consisten en la colocación de dinero (o recursos) para hacerlo productivo, con lo cual se logra incrementar el patrimonio local. Para efectos del patrimonio, las inversiones pueden ser valores y títulos de empresas.

El patrimonio local, también está regulado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes preceptos:

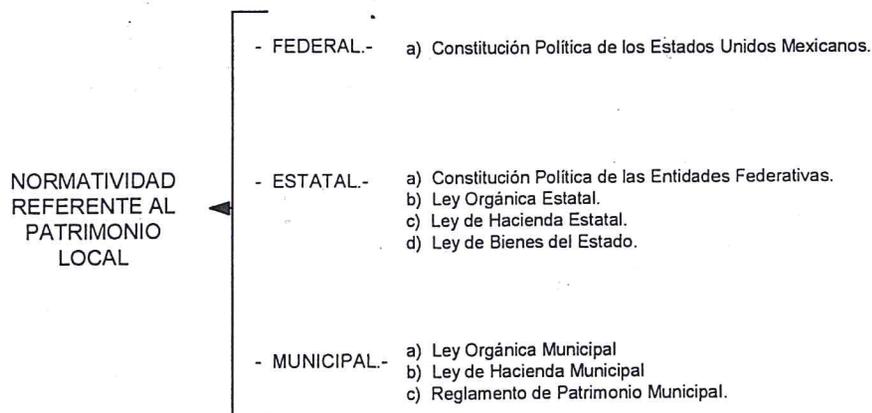
- Artículo 29 fracción VI, integración del patrimonio inmobiliario estatal y municipal.
- Artículo 115 fracc. II, obligación de los municipios de manejar su patrimonio conforme a las leyes.
- Artículo 115 fracc. IV, faculta a los municipios de percibir el rendimiento de los bienes que le pertenecen.
- Artículo 115 fracc. V, facultad de los municipios, en materia de suelo (creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, control y vigilancia de la utilización del suelo en su territorio, regulación de la tenencia de la tierra, etc.)

En las Constituciones Estatales se determinan las siguientes disposiciones en general:

- Determina que el patrimonio estatal forma parte de la hacienda y se divide en bienes del dominio público y del privado.
- Facultad del Congreso Local de legislar acerca de la administración e inversión de los bienes y capitales del estado.
- Facultad del Congreso Estatal para enajenar los bienes inmuebles de su propiedad, así como de autorizar a los municipios para que enajenen y adquieran bienes inmuebles.

- Facultad del Congreso Estatal de autorizar la celebración de contratos o convenios que comprometan el patrimonio estatal y municipal.
- Obligación de los municipios de manejar su patrimonio conforme a la Ley.
- Facultad de los municipios para incrementar sus reservas territoriales.

A nivel estatal, el patrimonio también se regula en las leyes de hacienda o en las leyes orgánicas y en algunos estados existen leyes de bienes del estado, en la cual se establecen disposiciones más específicas sobre el patrimonio, mientras que a nivel municipal; al parecer sólo existen 4 reglamentos de patrimonio, los cuales sólo determinan disposiciones administrativas, por lo que se regulan en la Ley Orgánica Municipal y/o en su Ley de Hacienda.



Las funciones básicas del patrimonio pueden ser:

- Registro y Control Patrimonial.- Dentro del primer apartado se ubicarán las funciones concernientes a la elaboración de un catálogo de bienes, a la integración y actualización de inventario, a la formulación de tarjetas de resguardo, así como a la integración de expedientes sobre los bienes inmuebles y muebles.
- Uso y Aprovechamiento de los Bienes.- Por su parte las funciones relacionadas con el uso y aprovechamiento de los bienes son entre otras: Vigilar su conservación, promover su mejora, aumentar sus rendimientos y aplicar cada bien al destino más útil de que sea susceptible.



#### 1.3.4.- Deuda Pública<sup>28</sup>

Existe una infinidad de conceptos referentes a la deuda pública, pero desde el punto de vista jurídico es el conjunto de obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del gobierno federal, estatal o municipal, con las características y limitaciones que establece la ley.

La deuda pública debe cumplir varios propósitos, entre los que se cuentan los siguientes:

- Cubrir los gastos federales, estatales y municipales que no se alcanzaron a cubrir con los ingresos ordinarios, aunque estos después lleguen.
- Mantener cierta habilidad tributaria, empleándose la deuda en lugar de los impuestos.
- Cumplir un papel compensatorio al no existir coincidencia temporal en los procesos económicos entre el consumo y el ingreso.
- Canalizar recursos hacia usos productivos, es decir, cuando el poseedor de fondos no lo utiliza en inversión privada, y el capital está ocioso.
- Ampliar el financiamiento a todos los niveles de la economía, lo cual dará como resultado la expansión de la capacidad productiva; esto es lo mismo que dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos.

<sup>28</sup> Este apartado, al igual que los anteriores, no es una transcripción, más bien se establecen las bases generales de dichos documentos.-  
Indetec.- Uribe Gómez, José Candelario, Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal y su Guía Básica, Indetec, 1994, México.

Así pues, el artículo Constitucional 117 en su fracción VIII, regula la deuda pública para las entidades federativas y para los municipios, estableciendo ciertas limitaciones.

- a) Prohíbe a los estados y a los municipios contraer deuda pública con naciones extranjeras, así como en los casos que su pago se deba hacer fuera del territorio nacional o en moneda extranjera.
- b) La deuda pública deberá estar destinada a las inversiones públicas productivas.
- c) Obliga a las legislaturas a establecer las bases, y los conceptos de las inversiones en una ley, a los cuales deberán ceñirse los estados y municipios; los montos se fijarán anualmente en los presupuestos.
- d) Obliga a los ejecutivos a informar el ejercicio de la deuda, al rendir la cuenta pública.

También en las Constituciones de las entidades se establecen algunas disposiciones generales relativas a la deuda pública.

- Facultad del Congreso Estatal para autorizar la contratación de empréstitos para los Estados y Municipios.
- Facultad del Ejecutivo Estatal para garantizar las obligaciones que contengan los ayuntamientos.
- Facultad del Congreso para establecer las bases para la contratación de empréstitos y obligaciones por parte del estado y de los municipios, sus organismos descentralizados o empresas públicas.
- Obligación de los ayuntamientos de sujetar a las disposiciones detectadas por el Congreso Estatal en materia crediticia.
- Facultad del Congreso Estatal, de aprobar los montos y conceptos del endeudamiento anual a que se refieran las leyes de egresos a los municipios.

Algunas entidades cuentan con una ley de deuda estatal o la regulan en su ley de hacienda o ley orgánica, mientras que a nivel municipal por lo general esta materia se regula en forma supletoria a las entidades federativas.

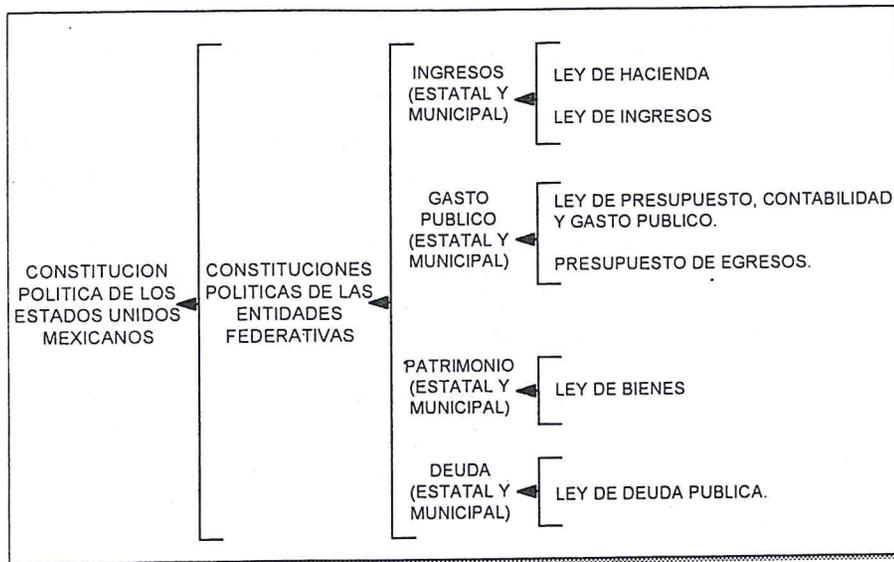
NORMATIVIDAD  
REFERENTE A LA  
DEUDA PÚBLICA

- FEDERAL.- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ESTATAL.- a) Constitución Política de las Entidades Federativas.  
b) Ley Orgánica Estatal.  
c) Ley de Deuda Pública.
- MUNICIPAL.- a) Ley Orgánica Municipal  
b) Ley de Deuda Pública.

La deuda pública contempla a grandes rasgos dos vertientes:

- a) Recursos Crediticios.- La contratación de recursos crediticios para la ejecución de obras y prestación de servicios contemplados, tanto en el programa de trabajo como en el presupuesto, y requiere el desarrollo de las siguientes funciones:
  - Formular un estudio socio-económico que precise el tipo de obra a realizar, sus características generales, su área de influencia, y a nivel socio-económico de la población beneficiada con la obra.
  - Formular un proyecto técnico en el que se determinen con exactitud las características específicas de la obra que se va a realizar.
  - Formular un estudio financiero que precise la disponibilidad de recursos financieros, las necesidades de financiamiento crediticio, la elección de fuentes crediticias, el cálculo de cuotas y tarifas, etc.
  - La realización de trámites relativos a la obtención de la autorización del ejecutivo y del Cabildo respectivamente, para iniciar las gestiones de contratación, para celebrar los contratos correspondientes, para solicitar la autorización del Congreso Local.
- b) Pago de la Deuda Contraída.- Con relación al gasto de deuda pública, las erogaciones correspondientes deben darse en estricto apego a las partidas contempladas y autorizadas en el presupuesto, mismas que pueden referirse a la amortización de deuda y al pago de intereses y comisiones correspondientes.

MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA LOCAL



I.4. EL FEDERALISMO Y LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

El federalismo es una forma de estado en que coexisten jurídicamente, a través de relaciones complejas de derecho interno, entidades federativas entre sí y con un órgano denominado federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en una voluntad común. Las bases fundamentales que regulan esta relación se encuentran en la Constitución Política Mexicana, donde se determina la igualdad jurídica de federación y entidades federativas, o la supremacía de la primera sobre la segunda, en su caso; se establece también el catálogo de competencia local y federal; así como la regulación e intervención de la federación y los estados en el procedimiento de modificación de la propia Carta Magna.<sup>29</sup>

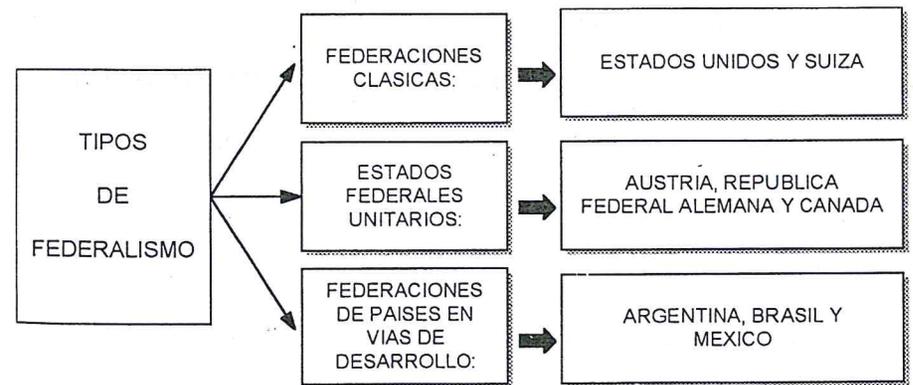
“En México el federalismo ha sido utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados”<sup>30</sup>

29 *Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta años, Tomo V, México, 1988, pág. 433.*  
 30 *Iena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 27ma. edición, México 1993, pág. 108.*

“El concepto *federalismo* deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del pacto es la base y el fundamento del ordenamiento político estatal. La palabra *federalismo* se emplea preferentemente cuando se quiere hacer referencia a la institución del estado federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad. Una de las características más singulares de esta institución consiste en que los estados particulares participen en la elaboración y en el cambio de la constitución suprema.

Según sea la intensidad de las relaciones de los estados-miembros, los estados federales se pueden dividir, según Klaus Von Beyme, en:

- 1.- Federaciones clásicas, donde predomina la idea del contrato y del pacto entre estas dos como base del estado federal. Un ejemplo de este tipo son los Estados Unidos y Suiza.
- 2.- Federaciones clasificadas como estados federales unitarios, con vida propia relativamente limitada. Responden a este tipo los casos de Austria, la república Federal Alemana y el Canadá.
- 3.- Federaciones de países en vía de desarrollo. A esta clasificación corresponden Argentina, Brasil y México<sup>31</sup>



31 *Faya Viezca, Jacinto.- Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 2a. edición, México 1983, pág. 49.*

Algunos tratadistas políticos establecen que para sustentar a la federación como una institución formal y material deberán reunirse determinados supuestos básicos:

- a) Que la sociedad humana sea relativamente móvil y homogénea.
- b) Que los habitantes estén dispuestos a buscar soluciones por una vía pacífica.
- c) Que exista un federalismo económico y social.
- d) Que haya un cierto grado de tolerancia política.
- e) Que no existan barreras raciales o geográficas.
- f) Que exista una cultura política en los habitantes.

Ubicándonos en nuestro país, el federalismo es el resultado de un pacto entre los diferentes estados que ya existían y que convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían en favor del poder central, reservándose para ellos, todas aquéllas que no habían delegado en forma expresa, como lo establece nuestra Constitución Política en su artículo 124.

Así pues, el régimen Federal Mexicano, se sustenta en una serie de principios políticos fundamentales que norman su estructura y su régimen de derechos y libertades públicas, siendo éstos los siguientes.

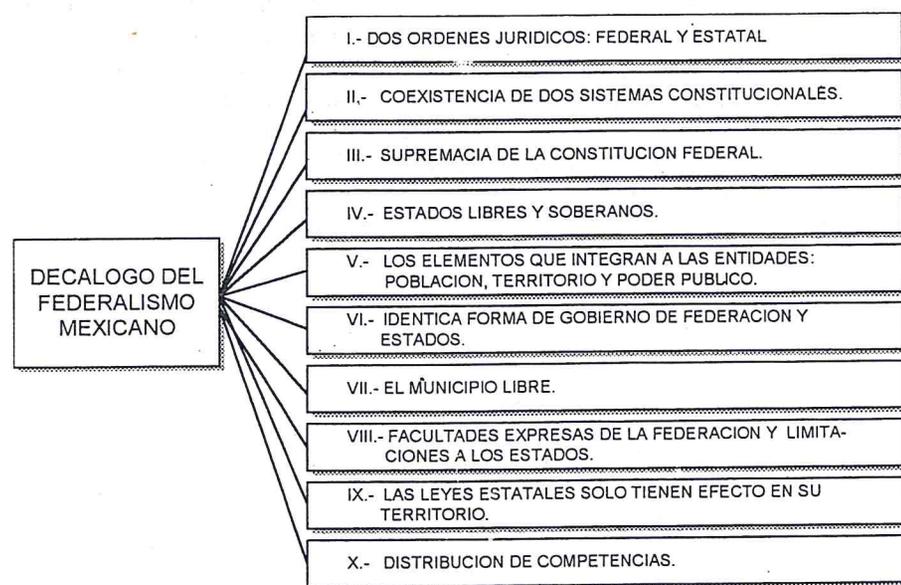
- Soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo.
- República representativa de tipo democrático y federal.
- Estados libres y soberanos.
- División de poderes.
- Régimen de garantías individuales y sociales.
- Participación del Estado en la economía nacional.
- Municipio libre.
- Etc.

Como lo mencionamos al principio de este capítulo, el fundamento jurídico-constitucional del federalismo lo encontramos en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, en el cual se establece que la voluntad del pueblo es constituirse en una república representativa, democrática y federal, la cual deberá estar compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos a una federación regulada esta última por la propia Constitución Política.

Por tanto, "el sistema federal mexicano tal como lo define la Constitución, puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos que son los siguientes:

- I.- Siendo el estado mexicano único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los estados federados, y la de los municipios.
- II.- Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establecen sus constituciones particulares.
- III.- Las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.
- IV.- Los estados son "libres y soberanos" en todo lo señalado en el punto anterior.
- V.- Al igual que el estado mexicano, los estados federales se integran por una población, un territorio y un poder público.
- VI.- Los estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático popular.
- VII.- La base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el Municipio libre.
- VIII.- Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución basados o no en la legislación local por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.
- IX.- Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

X.- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.<sup>32</sup>



En base al principio de reserva constitucional de atribuciones, que consagra el artículo 124 de nuestra Carta Magna, y que textualmente determina que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados", es que podemos afirmar (hasta cierto punto) que los poderes federales deben actuar limitadamente, es decir que sólo tienen las atribuciones expresas, constitucionales, mientras que las entidades gozan de facultades casi ilimitadas, ya que la única limitación es la de no invadir las atribuciones cedidas por ellos mismos a la federación.

Esta delimitación de atribuciones se debe a que, como lo mencionamos anteriormente, son los estados-miembros los que a través de un pacto crean a la federación, a la cual le delegan sólo ciertas atribuciones, las cuales son un factor común en cada uno de estos; es decir, que los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores para otorgárselas al gobierno central, conservando todas las demás para sí mismos, lo cual

32 Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México". Tomo I, Bases y Estructura INAP-CONCYT, Capítulo 1, Tema 4, Capítulo 2, Tema 6, México, 1984.

consagra una división de competencias entre las autoridades federales y las locales.

"Respecto a las normas para distribuir las facultades ente la Unión y los Estados, Hamilton se expresaba así: "Los principales propósitos a que debe responder la Unión, son éstos: La defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques exteriores; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras" (El Federalista, Núm. XXIII). Más concreto, Madison decía lo siguiente: "Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados" (El Federalista, Núm. I. XV)."<sup>33</sup>

Así pues, los poderes federales sólo tienen las facultades que expresamente se establecen en la Constitución, ya que como lo establece Tena Ramírez,<sup>34</sup> "dichas facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en la realidad, un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales."

De lo anterior, podemos señalar que las facultades de las que hemos hablado son "facultades explícitas"; sin embargo, también existen unas "facultades implícitas", las cuales se consagran en el numeral 73 fracción XXX de la misma constitución y que a la letra dice:

Art. 73.- El Congreso Federal tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

33 Tena Ramírez, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 27ma. Edición, México, 1993, pág. 115 (Pie de página No. 12).

34 Idem.

Esta fracción, es una puerta de escape para la federación del precepto contemplado en el artículo 124 Constitucional, es decir, es una autofacultad legislativa, aunque parezca extraño, para ejercitar alguna de las facultades “explícitas” otorgadas por la misma Constitución.

Así pues, y gracias a estas facultades implícitas, es que los poderes federales se amplían a su favor, lo cual trae aparejada en muchos casos la concurrencia, principalmente en materia fiscal, lo cual hace que no sea tan sencilla su distribución competencial, ya que podemos decir que en el Estado Federal Mexicano coexisten poderes tributarios del gobierno central, (o federal) y de los gobiernos de las entidades federativas, existiendo a su vez sólo limitaciones a estas últimas.

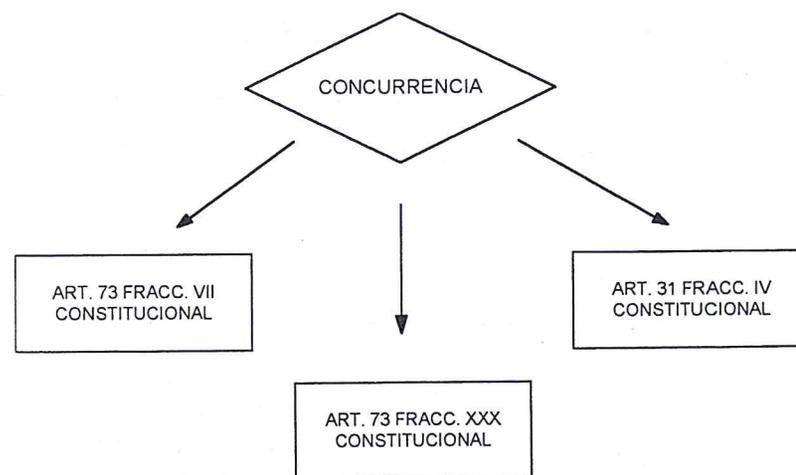
En México, el gobierno federal tiene facultades, en materia fiscal, ilimitadas y concurrentes (Art. 73 fracc. VII Const.) y además facultades exclusivas en ciertas materias imponibles (Arts. 73 fracc. XXIXA y 131 Const.); mientras que los estados tienen facultades concurrentes (Art. 40 Const.) y limitaciones positivas sobre ciertas materias (Arts. 117 fracc. IV, V, VI, VII y IX y 118 fracc. I Const.); además a partir de la reforma hecha al artículo 115 Constitucional en el 82, también se limita a los estados a establecer para sí mismos determinadas contribuciones, que serán municipales.

Lo anterior, se sustenta con la jurisprudencia que definió la Suprema Corte de Justicia en 1944, la cual se expresa concisamente de la siguiente forma:<sup>35</sup>

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73 fracc. VII y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (art. 73 fracc. X y XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (Art. 117 fraccs. IV, V, VI y VII y 118)”. Tal jurisprudencia ha sido reafirmada en varias ocasiones.

La concurrencia existe cuando dos o las tres instancias de gobierno existentes en México tienen facultad para imponer contribuciones sobre un mismo con-

cepto; esto sólo es posible en materia fiscal, ya que al parecer el principio de reserva constitucional de atribuciones (art. 124), no es aplicable a estos efectos, dicha aseveración la basamos en la facultad que tiene la federación para “establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto”<sup>36</sup> y la facultad implícita que establece la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, siendo ésta “la facultad del Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la propia Constitución” aunado a estos preceptos lo que se establece en la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento, reconociendo la concurrencia de los fiscos de los estados con los municipales, con el Distrito Federal y por supuesto con el del gobierno central.



Sin embargo, a este respecto, la Corte ha resuelto lo siguiente:

“Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31 fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación”<sup>37</sup>

35 Tesis jurisprudencial Núm. 11, Apéndice al SJF, año 1965, Parte 1ª, Pleno, Pág. 42.- De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 17ma. edición, México 1992, pág. 221.

36 Art. 73 fracc. VII de la Constitución de la República Mexicana.

37 Informe 1988.- SCJN, primera parte, Pleno 1989, pág. 802-7 y 802-8, Revista Indetec 95.- Del año 1995, “Apuntes sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México”, pág. 22.

En México, para tratar de resolver la doble tributación y de definir en forma más clara la distribución de competencias fiscales, es que llevan a cabo la primer Convención Nacional Fiscal en 1925, de la cual derivan otras 2 reuniones más, surgiendo lo que actualmente conocemos como la Coordinación Fiscal, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

Con el fin de entender la posible distribución de competencias intergubernamentales principalmente de carácter fiscal-tributario es conveniente efectuar una retrospectiva constitucional a este respecto:<sup>38</sup>

"1.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31-enero-1824).

Art. 13.- "Pertenece exclusivamente al Congreso General de Leyes y Decretos:

Fracc. IX.- Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos Generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.

Comentario: Atendiendo a los principios del federalismo con esta disposición expresa se facultó al Congreso de la Unión para fijar las contribuciones de la República; luego entonces, al no establecerse expresamente en este ordenamiento la distribución competencial en materia tributaria, debemos presumir la existencia ya desde entonces, de la hoy llamada concurrencia o coincidencia fiscal; es decir, la potestad de ambos órdenes gubernamentales, para fijar sus arbitrios.

2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (04-10-1824).

Art. 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

Fracc. VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuenta al gobierno.

Comentario: Al igual que en el acta constitutiva de la Federación Mexicana de la cual se nutrió el texto de la Primer Constitución

38 Tomado al pie de la letra del artículo "Reflexiones sobre el artículo 124 Constitucional y su repercusión en el Sistema Impositivo Mexicano" publicado en la Revista Indetec No. 87 del año 1994, pág. 45.

Federal mexicana, ésta no contempló la distribución competencial y dentro de ésta, la de carácter tributario, por lo que, como su texto lo indica, sólo le atribuyó el Gobierno Federal las facultades de recaudar ingresos, realizar gastos o inversiones y tomar cuenta de su aplicación, por lo que se infiere a la coexistencia impositiva de los 2 ámbitos de gobierno.

3.- Constitución Centralista (1836). Las 7 Leyes Constitucionales.-

Art. 44.- Corresponde al Congreso General Exclusivamente:

Fracc. III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deban cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogado para el siguiente.

Comentario: Desde el punto de vista eminentemente jurídico, esta posición es justificable si atendemos que durante su vigencia la nación mexicana tenía como forma política, el estado centralista y unitario, y no de carácter federal como presupuesto para la distribución de competencias tributarias, aunque claro está que se pudo establecer expresamente atribuciones a los departamentos (hoy entidades federativas) para ejercer atribuciones de carácter fiscal, las cuales al parecer, no se agotaron, sino que se limitaron a la administración del ingreso y del gasto, pero siempre bajo las directrices del Gobierno Central.

4.- Bases Orgánicas de la República Mexicana (19 y 23-12-1842).

Art. 66.- Son facultades del Congreso:

Fracc. II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer y las contribuciones con que deben cubrirse.

Fracc. IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos.

Comentario: De acuerdo con la formación del estado central, este tipo de disposiciones resulta lógica, empero esta legislación, a diferencia de la de 1836, amparaba la facultad de clasificar las

rentas de los departamentos, lo que puede implicar la posibilidad de éstos últimos de decretar sus arbitrios y gastos, conforme a la clasificación que hiciera el gobierno central, lo que indiscutiblemente supondría por una parte, la concurrencia o coincidencia tributaria, o bien, la delimitación competencial tributaria, acorde a la clasificación que el gobierno central realizara.

Posteriormente, en el acta de reformas de 1847, en los artículos 20 y 21 se estableció que sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución; por lo tanto, debían limitarse estrictamente sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedían.

Igualmente en el acta de reformas de 1847, en los artículos 20 y 21 se estableció que sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, por lo tanto, debían limitarse estrictamente sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedían.

Igualmente y antes de la Constitución Federal de 1856 se expidió el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, el 15 de mayo de 1856, donde en su precepto número 81, dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a los gobiernos de los estados y territorios en dicho estatuto, serían ejercidas por el primer mandatario del país.

#### 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5-02-1857).

Art. 72.- El Congreso de la Unión tiene facultad:

Fracc. VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentar el ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Comentario: A partir de esta Constitución y hasta la fecha, se reinstaló y se ha mantenido el sistema político federal; sin embargo, y por lo que se refiere a la potestad tributaria, este cuerpo normativo nada definió al respecto. Asimismo, el artículo 117 de esta Constitución contempló el mismo texto que actualmente consagra el artículo 124 Constitucional (que fue el 123 del proyecto Carrancista de 1916).

Cabe recordar que en el Proyecto de Constitución Federal de 1857, en su artículo 120, sí establecía claramente una división competencial de la potestad tributaria, pues aclaraba que a los estados correspondían las contribuciones directas y a la Federación las indirectas.

No obstante, esta distribución competencial impositiva no sobrevivió a los debates del constituyente, mismos que quizá se basaron fundamentalmente en el criterio de Don Melchor Ocampo, que aseguraba: "la clasificación de rentas no debe ser considerada como un punto constitucional, sino que corresponde establecerlo al Congreso ordinario."

#### 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05-02-1917).

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracc. VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Comentario: Este es el texto vigente, que a la vez fue el texto propuesto en el Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza en 1916.

Resulta evidente que tampoco el proyecto de Constitución y en el texto Constitucional aprobado, se hizo una distribución competencial expresa.

Según consta en el Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, tomo I, página 426, el 15 de enero de 1917, se celebró la 43 sesión ordinaria en el teatro Iturbide, bajo la Presidencia del C. Luis Manuel Rojas y en relación con la fracción VII del artículo 73, se estableció lo siguiente.

"El Secretario: se pone a discusión la fracción siguiente, la fracción VII, dice: para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

"Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pasarán a inscribirse. No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación". Y así fue aprobada, por 169 votos; es decir, sin discusiones, sin comentarios, sin debates, en un completo silencio.

En el texto de esta Constitución ya existía el art. 124 con el contenido que hoy en día conocemos, pues se trasladó al proyecto Carrancista (artículo 123) de la Constitución de 1857 (art. 117).

Hubieron de pasar 25 años para que el Constituyente Permanente se ocupara de nuevo constitucionalmente del aspecto competencial tributario, basado en el artículo 73 fracción VII, por lo que en 1942 el Congreso aprobó con una serie de adecuaciones, la iniciativa presidencial presentada en 1940.

Al presentar el ejecutivo la iniciativa referida en el párrafo anterior, su intención primordial consistía en adecuar la fracción VII del artículo 73 Constitucional; sin embargo, la Comisión de Diputados encargados de dictaminar la iniciativa, optó por no tocar dicha fracción y en su lugar crear la fracción XXIX, pero basados en la influencia tributaria que en ese entonces se le atribuía a la fracción VII.

Quedando así, una fracción XXIX del artículo 73, de la siguiente manera:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

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

Esta fracción nueva se interpretó principalmente en dos diferentes posiciones:

- La primera consistía en establecer que "La Constitución en su fracción VII del artículo 73 otorgaba una facultad ilimitada para la federación, pero al ser ésta muy ambigua, el mismo constituyente permanente —constituido por los estados federados— le limitó dicha potestad sólo a las materias y actividades señaladas en la fracción XXIX del mismo dispositivo", es decir que la federación sólo puede imponer contribuciones sobre las materias enunciadas y transcritas anteriormente.
- La segunda —que es la que más adeptos tiene— consiste en que "Las fuentes o materias enunciadas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, no son limitativas a la potestad tributaria federal, sino por el contrario, y en base a lo dispuesto por la fracción VII del mismo dispositivo, el Congreso Federal cuenta con amplias facultades para establecer contribuciones de tipo exclusivo (fracción XXIX) y las concurrentes y coincidentes con los estados basadas fundamentalmente en la fracción VII del mismo artículo 73, así como en el 124 Constitucionales".

**Interpretaciones a la Fracc. XXIXA del Art. 73 Const.**

- Primera: La Federación sólo podrá imponer las contribuciones establecidas en dicha fracción.
- Segunda: Las contribuciones a que hace referencia dicha fracción, sólo podrán ser establecidas por la federación, además de las concurrentes con los estados (Art. 73 fracc. VII y 124 Constitucional).

La segunda interpretación ha sido corroborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de las siguientes jurisprudencias:<sup>39</sup>

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren en materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema, complejo y las reglas principales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73 fracción VII y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa

39 Tomadas del artículo "Reflexiones sobre el artículo 124 Constitucional y su repercusión en el Sistema Impositivo Mexicano", publicado en la Revista Indetec No. 87, 1994.

y concreta de determinada materia a la federación (artículo 73 fracc. XXIX; y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (Arts. 117 fraccs. IV, V, VI y VII y 118).

Séptima Epoca, Primera Parte:

Esta tesis apareció publicada con el número 56 en el apéndice 1917-1985, primera parte, pág. 110.

Adicionalmente a la jurisprudencia anterior, existe la siguiente tesis:

CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO.

Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias, para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73 sino con la II del art. 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una república, que limita las facultades impositivas de los estados, pero no las del Congreso de la Unión.

Amparo en revisión 8420/63

Séptima Epoca: Vol. 26, primera parte, pág. 35.

Así pues en base a estos antecedentes, es que tenemos la certeza que la Constitución, sólo determina en materia fiscal algunas facultades exclusivas a la federación, las cuales se complementan con las restricciones establecidas en el artículo 117 de dicha normatividad, para las entidades federativas permitiendo a éstas imponer contribuciones en aquellas materias que no establece específicamente la Constitución y en las cuales también la Federación tiene facultades en base a la multiplicada fracción VII del art. 73, sin embargo y como mencionábamos párrafos arriba, ha existido la inquietud de evitar la doble o triple imposición, la que no sólo resulta molesta para los contribuyentes, sino que también es gravosa para las diferentes instancias gubernamentales por lo que se ha creado un sistema de Coordinación, dentro del cual podemos decir que se ha tratado de solucionar el problema de la distribución competencial en dicha materia. Este tema lo analizaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

## CAPITULO II

### La Coordinación Fiscal

Como mencionamos en el capítulo anterior, no existe en la Constitución de la República Mexicana, ninguna disposición expresa que establezca una distribución de competencias en materia fiscal, entre las diversas instancias gubernamentales, aun cuando exista "El Principio de Reserva" consagrado en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, ya que de conformidad con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha quedado claro que dicho precepto no es aplicable al momento de determinar cuáles serán los ingresos de una instancia gubernamental y cuáles de la otra, ya que dichas instancias, de conformidad con el artículo 31 fracción IV del mismo ordenamiento, tienen derecho a percibir las contribuciones necesarias para cubrir sus gastos.

Debido a lo anterior y con base en el mencionado artículo 31, fracción IV y al 73, fracciones VII y XXX, también de la Constitución Política Mexicana, es que surge la concurrencia entre los diversos niveles de gobierno, lo cual acarrea una serie de problemas, tanto para los contribuyentes como para las haciendas públicas, federales, estatales y municipales.

En dicho entorno es que las entidades federativas, junto con la Federación, crean el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin principal de evitar que exista una doble o triple imposición sobre una misma actividad, y que cada instancia gubernamental siga percibiendo los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades.

## II.1.- EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL (SNCF)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puede definirse como "el sistema conforme el cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles"<sup>1</sup>

Es decir, el SNCF intenta ordenar los diferentes ingresos entre los tres niveles de gobierno, haciendo que los estados y sus municipios no graven materias similares a las que grava la federación, aun cuando de conformidad con la Constitución de la República sí puedan hacerlo, mientras que la Federación — a cambio de los ingresos que los estados y municipios dejan de obtener — les entregue a éstos cierta participación de su recaudación, con el fin de resarcirlos por los ingresos que dejan de obtener al adherirse al SNCF.

### II.1.1. Características y Elementos del SNCF

La parte medular del SNCF lo constituyen las participaciones, ya que para lograr la coordinación adecuada de los sistemas fiscales de las diferentes instancias gubernamentales se conforma un sistema de participaciones para compensar a las entidades federativas y a sus municipios por el sacrificio fiscal de obtener ciertos ingresos a que constitucionalmente tienen derecho.

Podemos decir que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene básicamente 4 grandes acciones:

- a) La Armonización de los Ingresos, consistente en la distribución de los mismos entre los tres niveles de gobierno y en la consecuente delimitación de competencias en las facultades legislativas tributarias y en los actos administrativos relativos a la imposición. Esta acción se materializa vía la suspensión de ciertos impuestos, ajustes de tasas, establecimiento de los montos de las participaciones, tanto global como para cada entidad y el establecimiento e implantación de los apoyos administrativos entre los niveles de gobierno.

- b) La Recaudación de Impuestos, realizándose vía la coordinación administrativa, es decir, mediante la división y delegación de funciones entre los distintos niveles de gobierno.
- c) La Participación, la cual se lleva a cabo mediante la distribución física de los montos de participaciones a entidades y municipios, provenientes de los fondos y de las participaciones adicionales que se entregan directamente, por no constituir parte de los fondos.
- d) La Información y Control, que se realizan a través de la obtención de datos para determinar cada uno de los términos de la fórmula, vigilar la correcta distribución de las participaciones y validar y conciliar la asignación de impuestos y participaciones.

Acciones  
del  
S.N.C.F.

- Armonización de los Ingresos.
- Recaudación de Impuestos.
- Participación.
- Información y Control.

Todas estas acciones intentan lograr el objetivo del propio Sistema, es decir, evitar la doble o triple tributación por parte de los contribuyentes y que cada una de las instancias gubernamentales sigan percibiendo los ingresos necesarios para cubrir su gasto público.

Como es sabido, en México vivimos en un Estado de derecho y el SNCF no es la excepción, ya que aunque constitucionalmente no está previsto, sí debe regularse en cierta normatividad, siendo ésta la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1978, de la cual se derivan tres instrumentos legales que le dan operatividad a la misma, siendo "el Convenio de Adhesión al SNCF" y sus anexos, "el Convenio de Colaboración Administrativa", el cual también cuenta con varios anexos y "la Declaratoria de Coordinación" en derechos y anteriormente al Impuesto sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles Federal;<sup>2</sup> estos ordenamientos los abordaremos a detalle más adelante.

"Dentro de los propósitos fundamentales de este sistema cabe mencionar el de crear un sistema integrador de las relaciones fiscales entre la federación y los

<sup>1</sup> Hoyos D'addona, Roberto, "La Coordinación Fiscal en México", ponencia. Seminario con la fundación alemana, diciembre 10-14 de 1984 y reproducido por Indetec en el Programa de Especialización en Administración Tributaria: 01 Programa Tributario 1987. Pág. 7.

<sup>2</sup> Este Impuesto Federal dejó de tener vigencia el 1 de enero de 1996.

estados, implicando con ello, que en las relaciones jurídicas que se establecen entre estos niveles de gobierno, no se discrimina ninguna materia tributaria, sino que al contrario, éstas se incorporan a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la ley y en los convenios, de manera que las entidades incorporadas adquieran en conjunto obligaciones y derechos uniformes e indivisibles, adquiriendo con ello el status de "Miembro del Sistema". El crear un régimen globalizador de las participaciones reconociendo con ello su carácter cuantitativo y fincando en razones recaudatorias para la otorgación de las participaciones y compartir los recursos fiscales de la federación con los estados y municipios"<sup>3</sup>

Podemos decir, que el SNCF, opera a través de la coordinación fiscal, que se refiere a la distribución convenida de las fuentes tributarias, mediante la autolimitación de su potestad tributaria para establecer o imponer gravámenes por parte de uno de los niveles de gobierno. En este caso la autolimitación está dada para el nivel estatal.

#### II.1.2.- Antecedentes<sup>4</sup>

Es importante, hacer un recuento histórico sobre los múltiples intentos que hicieron la federación y los estados para distribuir sus competencias y coordinarse y entonces poder llegar al Sistema que hoy en día tenemos.

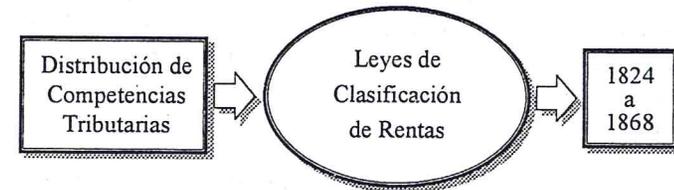
Deberemos partir de la idea de que la intención de los Constituyentes Originarios, tanto de 1857 como de 1917, era la de que cada uno de los órdenes de gobierno establecidos por la misma Carta Magna, estuvieran en condiciones de cubrir por sí mismos sus necesidades financieras; por ello no incluyeron en sus respectivos textos constitucionales una clara distribución de competencias tributarias, alentando, con esto el hecho de que en ninguno de los órdenes jurídicos estuviera supeditado el ejercicio de su potestad impositiva a otra de carácter externo.

Recordemos pues, que en México en ninguna de sus constituciones, ha reportado algún antecedente que consagre expresamente una delimitación de competencia entre los diferentes entes gubernamentales en materia fiscal.

3 Revista Indetec No. 71 "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado". 1991. Pág. 105.

4 Este tema está basado principalmente en un documento del Lic. Roberto Hoyo D'addona y de la SHCP denominado "La Coordinación Fiscal en México" (tomo I); y de otro documento denominado "Antecedentes de la Coordinación Fiscal (Ley de Coordinación Fiscal)" también del Lic. Roberto Hoyo D'addona., sin ser una transcripción de estos.

A partir de 1824 y hasta 1868 existieron algunas leyes de clasificación de rentas, que aun sin contar con un sustento constitucional expreso, contenían algunas reglas sobre la distribución de competencias tributarias.



Sin embargo, no es sino hasta 1925 en que, tanto las entidades federativas como el gobierno federal, intentan alcanzar una solución fiscal que subsane todos los inconvenientes de la concurrencia o doble imposición o el de determinar tajantemente cuáles ingresos son para una y cuales para otra instancia de gobierno.

Así pues, en 1925 los hacendistas de la federación y de las entidades federativas se reúnen en lo que es la "Primer Convención Nacional Fiscal" (CNF), en la cual se plantea como solución, la separación de las fuentes sobre la base de una distribución equitativa de éstas, concluyen que dicha separación debía plasmarse en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La Primer Convención Nacional Fiscal", es convocada por la Secretaría de Hacienda, invitando a los gobiernos de los estados, para que enviaran representantes a la capital de la República para examinar y discutir los principales problemas que afectaban al conjunto de disposiciones fiscales, tanto federales como estatales.

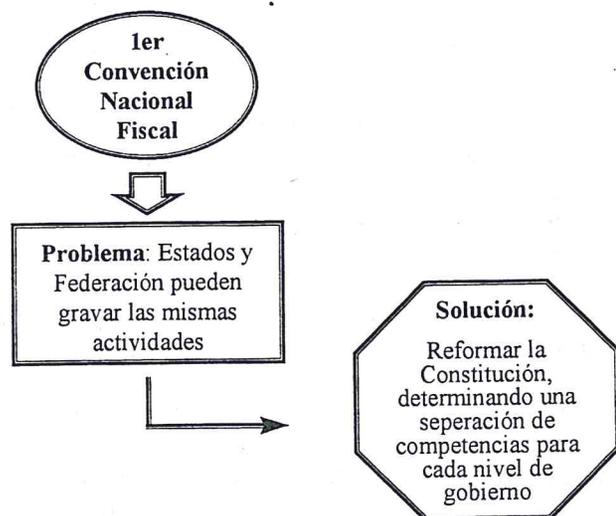
Cabe hacer mención que tanto esta convención, como las dos subsecuentes, no estaban previstas en ninguna Ley o decreto, sino que más bien, fueron una invitación que realizó la Secretaría de Hacienda, con el fin de buscar una solución a los problemas fiscales; sin embargo, dichas convenciones no tenían un estatuto legal, por lo que sus conclusiones no eran más que meras recomendaciones o conclusiones de tipo académico que orientaban a las autoridades de la federación como a las de los estados en las cosas que deberían hacerse en materia fiscal; es decir, no tenían fuerza obligatoria alguna.

##### II.1.2.1.- Primer Convención Nacional Fiscal

En esta primer convención, se detecta el principal problema tributario: "la federación y los estados pueden gravar las mismas materias", ya que en esos

años, no existía la fracción XXIX del artículo 73, por lo que la federación podía establecer todos los impuestos que creyera necesarios, sin ninguna limitación, mientras que para los estados la única limitación eran las señaladas en el artículo 117 constitucional y que consistían en no poder establecer impuestos al comercio exterior y utilizar procedimientos alcabulatorios.

Al detectar la convención dicho problema y que éste derivaba de la Constitución de la República, pensaron en solucionarlo atacándolo desde su raíz, es decir, reformando la propia Constitución, y estableciendo en ésta, cuáles eran los impuestos privativos de la federación y cuales eran los privativos de los estados, de tal forma, que no hubiera la posibilidad constitucional de que dichos entes gubernamentales se invadieran sus respectivas esferas competenciales, en materia tributaria.



Sin embargo, al tratar de llevarse a cabo la separación de los impuestos a asignarse en forma exclusiva a la federación y a los estados, se encontraron con grandes dificultades, ya que por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta apenas acababa de expedirse (1924), por lo que todavía había dudas de cuál sería la importancia de éste, el Comercio y la Industria se gravaban tanto por la federación como por los estados, además, aunque el Impuesto del Timbre en ese momento era el más importante para la federación, existía una serie de impuestos estatales de igual forma importantes para éstos, que de alguna manera también gravaban las mismas actividades que dicho Impuesto Federal.

En base a lo anterior, es que resultó imposible determinar qué impuestos correspondían a la federación, qué impuestos debían corresponder a los estados y cuáles asignárselos a los municipios, así como determinar el porcentaje y el conjunto de éstos para cada nivel de gobierno, los cuales fueran suficientes para satisfacer las necesidades de cada nivel de gobierno, por lo que encontraron imprudente introducir constitucionalmente una separación tajante de las fuentes tributarias.

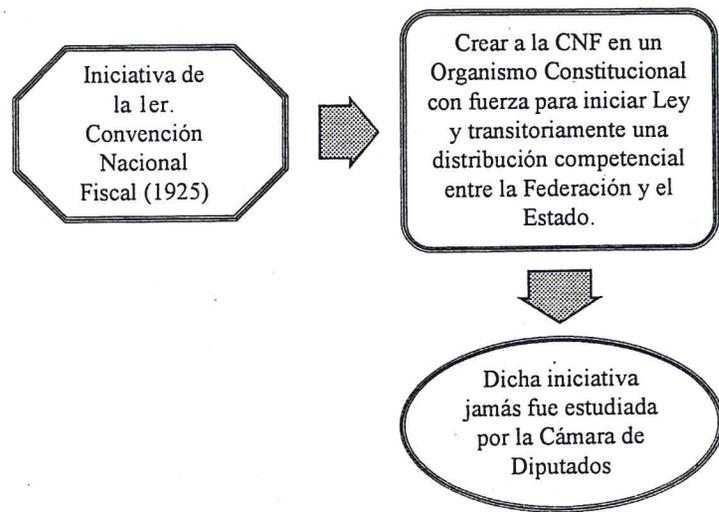
A raíz de las observaciones anteriores, se introduce una iniciativa de reforma constitucional a la Cámara de Diputados en 1928, en la cual se pretende crear a la Convención Nacional Fiscal como un organismo constitucional, el que se reuniría en períodos de 4 años formado de funcionarios fiscales del gobierno federal y de los gobiernos locales, teniendo como tarea la de ir señalando que impuestos debían ser exclusivos de la federación y qué impuestos debían ser exclusivos de los estados, otorgándosele cierta fuerza obligatoria a las resoluciones de las Convenciones Nacionales Fiscales, es decir, que los representantes de la federación y de los estados tenían no solo la obligación de informar - a la federación y estados - de lo acordado en la convención, sino que además los ejecutivos federales y estatales quedaban obligados a formular una iniciativa a sus respectivos poderes legislativos, de modo que le darían vida legal a las conclusiones de la convención, a través de leyes que expedirían tanto, la federación como los estados; además de que cuando una recomendación de esta, hubiere sido aprobada por el Congreso de la Unión (en sus 2/3 partes) y por la mayoría de las legislaturas de los estados, se consideraba como aprobada a nivel nacional y todos los estados estaban obligados a respetarla, aún cuando su legislatura no la hubiere aprobado.

Al parecer, la intención de dicha iniciativa era equiparar las recomendaciones de las convenciones con las reformas constitucionales, ya que las formalidades para transformarlas en leyes son muy similares a las que la propia constitución establece en el artículo 135, para ser conformada.

Además, en forma transitoria, en dicha iniciativa la convención recomendó que algunos impuestos, como el del Comercio Exterior, el de Renta, el de Herencias y Legados y los de las materias de las fracciones IV y V del artículo 27 Constitucional fueran atribuciones federales, mientras que a la jurisdicción estatal le corresponderían los Impuestos Predial, los Actos Jurídicos no Comerciales, sobre Capitales Invertidos en la Propiedad Inmobiliaria, sobre Vegetales y los Derechos sobre Servicios Públicos.

Sin embargo, esta iniciativa, a pesar de haber sido presentada por el Presidente de la República de ese entonces, ni siquiera fue tratada por la Cámara de Di-

putados, es decir que ni se aprobó, ni se desechó, más bien nunca fue estudiada, al parecer esto se debió a los problemas políticos, por los que cruzaba nuestro país en ese momento.

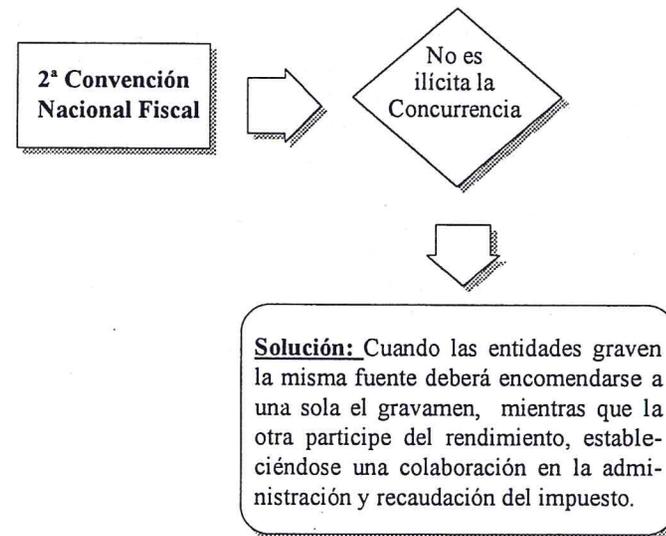


### II.1.2.2.- Segunda Convención Nacional Fiscal

Es hasta ocho años después (1933)<sup>5</sup> que se celebra una "Segunda Convención Nacional Fiscal", en la que principalmente se ratifican las conclusiones de la primer convención reconociéndose que si bien es cierto que la concurrencia no es recomendable, ésta no es ilícita, por lo que acordaron: "que en los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingresos de la misma fuente, se encomiende la determinación del gravamen a una sola de ellas y se reconozca a las otras una participación conveniente del rendimiento y se establezca una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto"<sup>6</sup>

5 Algunos autores, como Acosta Romero en su libro denominado "Segundo Curso de Derecho Administrativo" asegura que ésta convención fue en 1932, sin embargo el Lic. Hoyo D'adonna, determina que en 1932 se convocó a la 2da. Convención, pero que fue hasta 1933 cuando inició.

6 SHCP.- Memoria de la 2da. Convención Nacional Fiscal, 1947. Pág. 5-6.



Esta Segunda convención realizó un anteproyecto de reformas constitucionales que apoyaba la asignación de arbitrios específicos, como el Impuesto Predial para los estados y municipios y la necesidad de asignar en forma exclusiva ciertos tributos, como el Impuesto sobre la Renta, pero dicho anteproyecto, al igual que el presentado por la primer convención, no prosperó; sin embargo, esta convención hizo varias recomendaciones en relación con los impuestos, que convendría fueran exclusivos de la Federación, plasmándose así, en 1934, la federalización del Impuesto sobre Energía Eléctrica.

A partir de la segunda convención surgen muchos proyectos de distribución de competencias tributarias; sin embargo, ninguno de estos prospera, sino hasta 1942, en que se adiciona al artículo 73 Constitucional la fracción XXIX, facultándose al Congreso de la Unión a establecer contribuciones sobre:

1. El Comercio Exterior.
2. El Aprovechamiento y Explotación de los Recursos Naturales comprendidos en los párrafos 4to. y 5to. del artículo 27 constitucional.
3. Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.
4. Servicios Públicos Concesionados o Explotados directamente por la Federación, y

## 5. Especiales sobre.-

- a) Energía Eléctrica.
- b) Producción y Consumo de Tabaco
- c) Gasolina y otros Productos Derivados del Petróleo.
- d) Cerillos y Fósforos.
- e) Aguamiel y Productos de su Fermentación
- f) Explotación Forestal.

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".

Con esta adición al artículo 73 de la Constitución, se establecen contribuciones exclusivas de la federación, es decir, las entidades federativas no pueden establecer impuestos o derechos sobre las materias señaladas en la fracción XXIX del artículo 73, sin embargo dicha fracción no restringe la facultad de la federación para establecer otras contribuciones, sino que sigue existiendo concurrencia con los estados y los municipios de conformidad con la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia, la cual comentamos y transcribimos en el capítulo anterior.

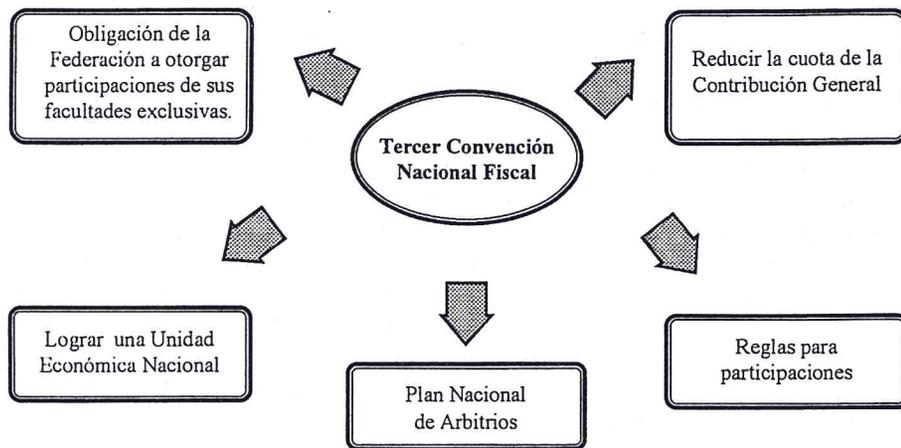
A partir de estas reformas y en base al último párrafo que se refiere a las participaciones para los estados, es que surgen una infinidad de leyes impositivas federales en las cuales se crean impuestos de competencia federal, de las cuales se participa a las entidades federativas de sus rendimientos;<sup>7</sup> sin embargo, estas leyes y sus participaciones no solucionaron el problema de fondo, por lo que en un ambiente de insistencia por parte de las autoridades hacendarias (estatales y federales), por llegar a una solución nueva, en el aspecto de la distribución de competencias y al problema de la concurrencia lícita especialmente respecto a los gravámenes a la Industria y al Comercio, se convocó a una Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se llevó a cabo en 1947.

<sup>7</sup> Por nombrar algunos ejemplos: "Ley de Impuestos y Fomentos a la Minería (1955), se participó el 75% a los municipios; Ley del Impuesto sobre Sal (1938), el rendimiento se distribuía en un 50% para el estado productor y 50% para el municipio en donde se encontrara la salina; Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación (1932), de los rendimientos participaban los estados y municipios; etc.

## II.1.2.3.- Tercer Convención Nacional Fiscal

En esta convención ya existían criterios jurídicos más firmes y se tenía una mayor maduración fiscal que en las dos primeras convenciones, es decir, ya estaban convencidos de que las reformas constitucionales con respecto a la determinación de los impuestos exclusivos para la federación y los estados, no era fácil y que no iban a prosperar, por lo que se cambia un poco el objetivo, estableciendo que "no era importante hacer una separación en la constitución, de los gravámenes estatales y federales, sino que lo realmente importante era armonizar el sistema tributario de la federación y el sistema de los estados de manera que se evitaran las principales interferencias que ocurrían entre ambos sistemas", así, las principales proposiciones que hizo esta Convención Nacional Fiscal fueron las siguientes:

- a) Coordinar el desarrollo de las economías de la federación, estados y municipios, para lograr una unidad económica nacional.
- b) Elaborar un Plan Nacional de Arbitrios, el cual por su carácter y naturaleza debería ser estudiado, implantado y revisado de común acuerdo entre la federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios. Este plan debía revisarse cada 3 años o cada vez que fuera necesario con la intervención de los tres entes gubernamentales, estableciéndose seis bases para este plan.
- c) Fijar reglas para la concesión de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria.
- d) Establecer como obligación de la federación, el participar, a los estados del rendimiento de las contribuciones que en un futuro se determinen exclusivas de la federación.
- e) Reducir la cuota de la Contribución General al 5% en toda la República, o que la federación concediera un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de dicho tributo a los estados, dentro de cuya jurisdicción se causara el mencionado tributo a razón del 15%; una vez que se lograra la uniformidad en la cuota, la federación debía derogar la contribución federal totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.



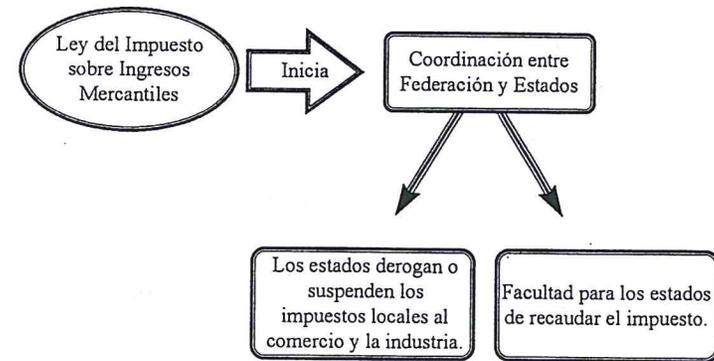
Como resultado de esta Tercer Convención Nacional Fiscal, surge un nuevo marco jurídico ya que en 1947 se expidió la "Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles" (ISIM), en 1948 la "Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas", en 1953 la primera "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados", y en 1954 la "Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados" que celebren convenios de coordinación en el ISIM. Siendo las más importantes la Ley del ISIM y la Ley de Coordinación Fiscal.

#### II.1.2.4.- Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

El Ejecutivo Federal al tratar de responder a las recomendaciones de la 3er. CNF, relativas a los impuestos y sus participaciones, expide la "Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles" estructurada en función de los ingresos brutos sobre ventas comerciales, -compra-venta, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales- no creando tasas diferenciales en razón de la clase del producto propio de la transacción comercial que no fuera objeto del gravamen, abrogando las demás leyes que establecieran impuestos de carácter local al comercio y otras regulaciones relativas al pago.

Podemos decir que con esta ley, nace propiamente el concepto de coordinación entre la federación y los estados, la que se llevaba a cabo mediante la celebración de un convenio por medio del cual los estados que lo suscriben se comprometen a derogar o suspender sus impuestos locales al comercio y la industria, otorgándoles a éstos la facultad de recaudación (recibir declaracio-

nes y pagos de los contribuyentes, así como la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución).



En 1948, casi la mitad de las entidades federativas se coordinaron, ya que la tasa máxima era de un 3%, correspondiéndoles a los estados coordinados un 1.2% como máximo; sin embargo el resto de los estados no deseaban coordinarse, ya que no les convenía económicamente y esto, junto con el amplio régimen de exenciones y la falta de precisión jurídica, da lugar a un sin fin de reformas hasta 1951, año en el cual se crea una nueva ley para el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, siendo sus principales características:

- El objeto gravable (ingresos totales obtenidos por la realización de transacciones de bienes, prestaciones de servicios en general, arrendamiento y comisiones y mediaciones mercantiles),
- El régimen de convenios para lograr la coordinación y en algunos casos la administración del impuesto y el régimen de participaciones en cargos y multas.

Sin embargo, aún con esta nueva ley, los estados relativamente más fuertes económicamente no se coordinaron sino hasta 1973, siendo el Estado de México el último en coordinarse.

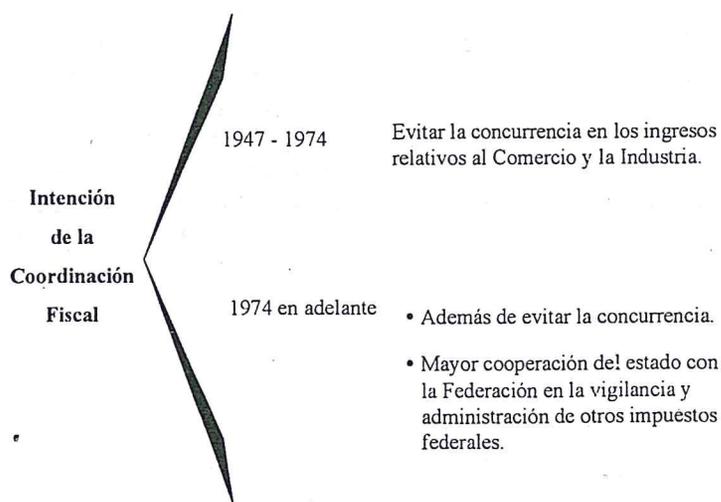
En diciembre de 1970 existían 2 tipos de Convenios de Coordinación:

- El ISIM era cobrado por la federación con una tasa federal y una local, entregándose al estado la suya. En este grupo se encontraban los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala.

- b) Se facultaba a las entidades para recaudar las tasas federal y local, sin exceder de 12 al millar y para vigilar y controlar a los causantes inscritos. En este grupo estaban Campeche, el Distrito Federal, Colima, Michoacán, Morelos, Puebla, Guerrero, Sinaloa y Yucatán, los cuales recibían un 40% sobre los recargos y multas federales.

En 1973, la federación ofreció a los estados coordinados elevar la tasa del impuesto a un 4% distribuible en un 2.2% para la federación y un 1.8 para los estados, finalmente en 1974 las tasas especiales del impuesto se fijaron en un 5%, 10%, 15% y 30%, por lo que los estados coordinados con la federación en la administración de este impuesto recibían el 45% de lo recaudado en sus propios territorios, tanto, por la tasa general, como por las especiales, más un 4% por gastos de administración, dando una participación a sus municipios del 20%; por lo que finalmente, todas las demás entidades federativas que no estaban coordinadas, lo hicieron.

Al parecer, el objetivo de tantas reformas a la Ley del ISIM, principalmente en las tasas, fue el de lograr la coordinación de todas las entidades, es decir, provocar que en las legislaciones locales conducentes, se suprimieran o abrogaran los Impuestos al Comercio y la Industria, con lo cual se evitaba la concurrencia en este impuesto; sin embargo, dicha coordinación tardó tanto tiempo, que al momento de lograrse la Coordinación Fiscal ya no tenía sólo ese objetivo, sino que buscaba una mayor cooperación con la federación, en la vigilancia y administración, no solo del ISIM, sino de otros impuestos federales por los que los estados recibían participaciones.



Así pues, se fueron agregando nuevos convenios, quedando como anexos al original, con dicho propósito, siendo éstos:

- Convenio de Coordinación en materia del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas a cargo de causantes menores e intermedios, en la administración, por parte de los estados, de los contribuyentes de este impuesto y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en materia agrícola, ganadera, pesquera y conexos. Los estados percibían un 45% de lo recaudado por participaciones y el 4% por gastos de administración (En 1976).
- Convenio de delegación a los estados por el cobro de Impuesto sobre Productos del Trabajo, Prestados bajo la Dependencia de un Patrón, para las retenciones que hacen las empresas, y causantes menores, y el pago que realizan por concepto de aportación para la educación del 1% sobre Nóminas. (En 1976).
- Convenio de coordinación para el cobro del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles y Camiones (En 1974; sólo se coordinaron 20 estados).<sup>8</sup>
- Convenio de coordinación para la administración del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles y Camiones, y para evitar la circulación ilegal de vehículos de producción extranjera (en 1976, se coordinaron 9 estados).
- Convenio sobre el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles y Camiones para efectos de administración, liquidación, recaudación y fiscalización (se coordinaron 13 estados entre 1977 y 1978).
- Convenio de coordinación en la vigilancia y fiscalización de Impuestos Federales a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas (Se coordinaron 24 entidades en 1974).
- Convenio relativo a la práctica de visitas domiciliarias conjuntas de auditorías a causantes con ingresos declarados de \$ 500,000.00 a 5,000,000.00 (entre 1974 y 1976 se coordinaron 20 estados).

<sup>8</sup> En virtud de no haberse publicado todos los Convenios sobre esta materia la Subsecretaría de Ingresos, en circular # 306/1B/4 de fecha 2 de enero de 1974, declara que todas las entidades federativas tienen derecho a participar del 30% del rendimiento del impuesto a partir del 1ro de enero de 1974.

- h) Convenio de la misma naturaleza que el anterior a causantes locales o federales con ingresos anuales declarados de \$ 5 a 20 millones de pesos (Se coordinaron 10 estados en 1972, 74 y 77).
- i) Convenio para la compensación de adeudos con la Tesorería (En 1977 se coordinaron 18 entidades).

#### II.1.2.5.- Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

Como mencionamos antes, esta ley es expedida a raíz de la 3er. CNF, siendo la primer "Ley de Coordinación Fiscal", cuando menos con este nombre.

Los aspectos más importantes que contenía esta ley eran los siguientes:

- a) Supresión de procedimientos alcabalatorios en el país.
- b) Procedimientos para que la federación revisara las leyes locales, o sistemas de recaudación en aquellos estados en que se consideraba se violaba la Constitución General de la República.
- c) Sanciones al estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.
- d) Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de arbitrios.

Como podemos observar, en esta ley de 1953, la preocupación principal no era la de las participaciones, como sucede con la ley vigente, sino que su objeto primordial era el de convertir aquello que había sido la "Comisión Permanente" ejecutora de las resoluciones de la 3er. CNF en un órgano permanente de coordinación denominado Comisión Nacional de Arbitrios (CNA).

**Ley de  
Coordinación  
Fiscal (1953)**



**Crea, como principal  
objetivo a la Comisión  
Nacional de Arbitrios.**

La Comisión Nacional de Arbitrios fue un órgano plural, integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Economía, y de la Secretaría de Gobernación y 5 representantes de las entida-

des en forma rotatoria, más los representantes de los contribuyentes (CONCANACO, entre otros), con solo voz informativa.

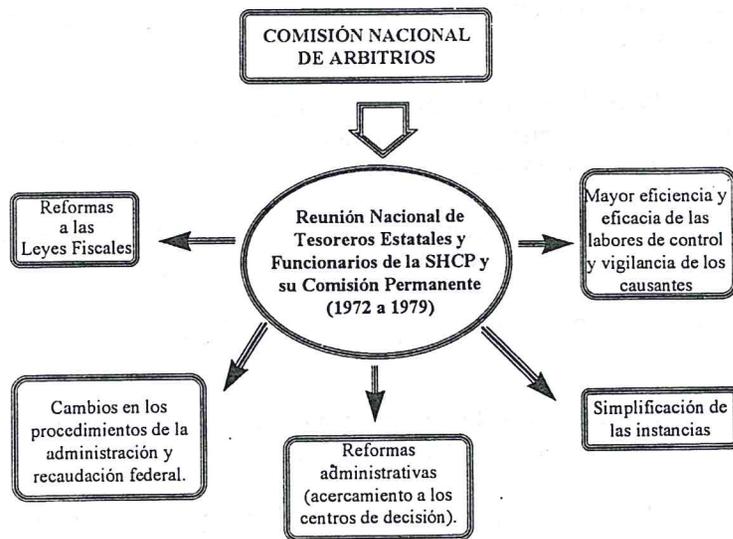
La Comisión Nacional de Arbitrios, tenía la facultad de:

- I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública.
- II. Servir de conducto a las entidades, tanto en las modificaciones que solicitan de su legislación fiscal, como en la fracción de participaciones, gestionando el pago oportuno de las mismas.
- III. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal federal y estatal.
- IV. Evitar restricciones indebidas al comercio, a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada estado.

La representación de los estados en el seno de la CNA, dio origen a la creación de órganos de coordinación, denominados como Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP<sup>9</sup> y su Comisión Permanente; las cuales empezaron a sesionar de forma regular a partir de 1972, en Chihuahua; constituyendo mecanismos constantes de consulta, estudio y proposiciones para mejorar la coordinación y para sugerir cambios en la legislación federal y estatal.

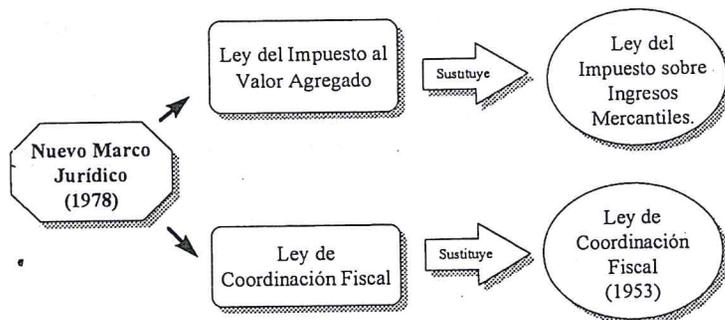
Entre 1972 y 1979 hubo 12 Reuniones Nacionales y aproximadamente una reunión de la Comisión Permanente cada 3 meses, por lo que llegaron a ser parte medular en las reformas a las leyes fiscales, en los cambios de los procedimientos propios de la administración y especialmente en la recaudación federal y en la reforma administrativa acercando los centros de decisión a los contribuyentes y simplificando las instancias así como ejerciendo con mayor eficiencia y eficacia las labores de control y vigilancia de los causantes.

<sup>9</sup> Estas reuniones son el antecedente de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.



Sin embargo, a finales de la década de los 70's, la coordinación se mantenía estática y la Ley del ISIM era ya obsoleta, junto con otras muchas leyes especiales, por lo que era necesario crear una moderna ley impositiva federal que sustituyera a la del ISIM, así como la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, fundada en otras responsabilidades y derechos compartidos por las tres instancias gubernamentales, es decir, era ya obligado reorientar el sistema fiscal federal integralmente con fines de justicia distributiva de las cargas tributarias, la homologación de los sistemas fiscales locales y sus participaciones.

Así pues, junto con el proyecto de Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se elaboró un nuevo proyecto de Ley de Coordinación Fiscal, el cual trató de resolver los problemas, en ese entonces, actuales de coordinación.



### II.1.3.- Ley de Coordinación Fiscal ( L.C.F.).

El 27 de diciembre de 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entra en vigor a partir del 1ero. de enero de 1980, con excepción de las disposiciones relativas a los organismos en materia de coordinación que entraron en vigor el 1ro. de enero de 1979, por lo tanto se abroga la Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

El principal cambio en esta ley, consistió en modificar el Sistema Básico de Participaciones, es decir, en vez de que solo hubiera algunos impuestos federales de los que participaran los estados y otros en los que los que no, se establece un sistema en el que los estados participan de todos los impuestos federales, uniformando la tasa de participación, ya que éstas variaban entre el 1% y el 50%.

#### Antiguo Sistema de Participaciones (antes de 1979).

- Algunos Impuestos Federales no otorgaban participaciones ni a los estados ni a los municipios. En las tarifas generales de los impuestos a la Importación y Exportación, el Impuesto sobre la Renta de las empresas causantes mayores y a las personas físicas en todos sus aspectos y los establecidos en la Ley del Timbre, entre otros.
- Se otorgaban participaciones por así ordenarlo la Constitución de la República. -Energía eléctrica, tabacos labrados, cerveza, gasolina, etc. (Art. 73 fracc. XXIX inciso 5º).
- La Ley Federal, aún sin mandato de la Constitución, proponía a los estados a no establecer o suspender sus propios impuestos sobre ciertas materias y a cambio les pagaría cierta participación, Impuestos Federales sobre Llantas y Cámaras de Hule, Cemento, Artículos Electrónicos, Alfombras, Tapetes, Vidrios, etc.
- Existían Disposiciones Legales Federales que permitían otorgar participaciones a los estados, siempre que éstos celebran convenio de coordinación al respecto con la SHCP, obligándose a aceptar las restricciones a sus facultades impositivas.- Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

En el primer artículo de esta Ley de Coordinación, se estableció el objetivo de la ley, el cual en la actualidad sigue vigente:

“Es objeto de esta ley coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, 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”.

Este primer artículo no ha sido modificado, ya que a través de este objetivo, se ha logrado armonizar el Sistema Fiscal Federal evitando la concurrencia impositiva, en base a los anexos al convenio de adhesión, que permiten la eliminación o reducción de ésta; además ha logrado fortalecer las haciendas públicas, ya que los acuerdos de suspensión de gravámenes entre la SHCP y los gobiernos de los estados, se reflejan en un aumento en el porcentaje de integración del Fondo General.

En esta Ley se contemplaban dos fondos de participaciones: el Fondo General Participable y el Fondo Financiero Complementario, el cual estuvo vigente hasta 1989, mientras que en 1981 se crea un tercer fondo denominado de Fomento Municipal.

Sobre este tema ahondaremos más en el punto número 5 de este capítulo, que es el referente al Sistema de Participaciones.

Esta ley, es la que da inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estableciéndose que el estado que deseara adherirse a dicho sistema, para recibir las participaciones establecidas en la L.C.F., debía firmar un convenio con la S.H.C.P., el cual tenía que estar aprobado por la Legislatura; esta adhesión al Sistema es de forma integral. Los estados que no efectuaran dicha adhesión participarían solamente de los impuestos establecidos en el número 5o. de la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional.

También en esta Ley, se establecía el señalamiento de la facultad con que contaba el gobierno federal y los estados adheridos al SNCF, de celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, referentes a las funciones operativas del registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración.

De estos temas profundizaremos en los subtemas referentes a esta materia, en este mismo capítulo.

Esta Ley ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo; sin embargo, en su estructura es básicamente la misma que en un principio, ya que tiene los mismos 4 capítulos originales:

Capítulo I.- De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales. (Art. 1 al 9-A).

Capítulo II.- Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Arts. 10 al 12).

Capítulo III.- De la Colaboración Administrativa entre las entidades y la Federación. (Arts. 13 al 15).

Capítulo IV.- De los organismos en materia de coordinación (Arts. 16 al 24).

A pesar de que la numeración del articulado llega hasta el 24, en realidad la LCF cuenta con 30 artículos y 6 transitorios, ya que se han ido adicionando más artículos, como sucedió en 1981 con el artículo 2A, incluyéndose posteriormente también el 3A, el 9A, 10A, 10B y el 11A.

Los principales aspectos de esta Ley consisten en:

- a) Establece sus objetivos.
- b) Define y precisa la integración de los fondos de participaciones y de las reservas de garantía, así como determinar las reglas y procedimientos para su cálculo y distribución.
- c) Indica los ingresos específicos de la Federación que crean participaciones adicionales a los estados y municipios.
- d) Establece las participaciones al municipio a través del Fondo de Fomento Municipal (FFM) y los criterios de distribución entre las entidades.
- e) Determina los criterios y procedimientos, para los estados que deseen adherirse al SNCF.

- f) Señala las condiciones a que deberán sujetarse aquellas entidades que deseen coordinarse en materia de derechos y lo relativo a los casos y condiciones de aquellas entidades que no quieran adherirse al sistema.
- g) Se establece la posibilidad de que los estados adheridos al SNCF, celebren convenios de coordinación para la administración de ingresos federales y la conformación general de éstos.
- h) Se establecen medios de defensa de los particulares, en caso del incumplimiento de las disposiciones del SNCF y lo referente a la coordinación en materia de derechos.
- i) Se establecen 4 órganos para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF; 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, determinando su integración y precisándose sus atribuciones y responsabilidades.

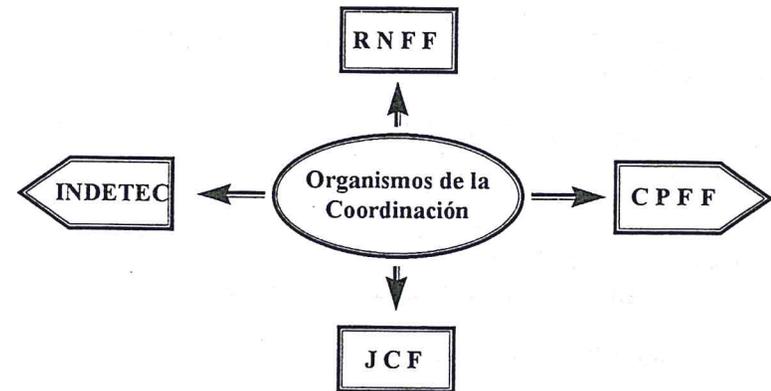
#### II.1.4.- Organos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la LCF se establece que el gobierno federal, a través de la SHCP y los gobiernos de las entidades federativas, por medio de su órgano hacendario (Secretaría de Finanzas o similar) deberán participar tanto en el desarrollo, como en la vigilancia y perfeccionamiento del S.N.C.F., a través de los siguientes organismos:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF).
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF).
- III. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (INDETEC).
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal. (J.C.F.).

Los tres primeros organismos se encuentran regulados desde los inicios de la L.C.F., de hecho, como ya lo mencionamos, esta ley entró en vigor en 1980, con excepción de lo relativo a estos organismos, que estuvieron vigentes a partir de 1979.

En cambio, la Junta de Coordinación Fiscal fue creada y adicionada a la ley en 1990.



#### II.1.4.1.- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

De conformidad con el reglamento de los organismos del SNCF, en su artículo 3ero., la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, "es el órgano supremo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual los funcionarios fiscales proponen, discuten, y en su caso aprueban los lineamientos para el desarrollo permanente y perfeccionamiento del mismo sistema".

La RNFF está integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, (Secretario de Finanzas o similar) y podrá ser suplido por quien éste designe. La Reunión será presidida conjuntamente por 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.

La RNFF tendrá lugar una vez al año, dentro del territorio nacional, y será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o en su defecto por la CPFF; en esta convocatoria deberán señalarse los asuntos de que deberá ocuparse la reunión.

De conformidad con el artículo 19 de la L.C.F., las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son:

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

- II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de la Coordinación. (CPFF, INDETEC y JCF).
- III. Fungir como asamblea general de INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas.
- IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y a los gobiernos de los estados, por la Secretaría de Finanzas o similar, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

#### II.1.4.2.- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Este organismo se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de la Secretaría de Finanzas o su similar de cada uno de los grupos, que para tal efecto se han formado.

- |                |   |
|----------------|---|
| 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.              |

La representación de estos grupos será a elección de cada uno de estos debiendo ser en forma rotativa, durando en el cargo dos años, los cuales se renovarían anualmente, por mitad.

La CPFF estará presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros, sin que en esta elección intervenga la SHCP.

La CPFF será convocada por la SHCP o por tres de los miembros de la misma comisión; en esta convocatoria deberán señalarse los asuntos que se tratarán.

Las facultades para la CPFF, son de conformidad con la LCF, en su artículo 21 las siguientes:

- I. Preparar las RNFF 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 someterán a la aprobación de la RNFF.
- III. Fungir como consejo directivo de INDETEC y formular las reformas de las actividades de dicho instituto y de la propia Comisión permanente que someterá a la aprobación de la RNFF.
- IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la L.C.F., su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con la ley, deben efectuar la SHCP y los estados.
- V. Formular el dictamen técnico de las entidades, que adheridas al SNCF violen lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 73 fracción XXIXA, fracción IV a VII y IX, y/ó 118 fracción I).
- VI. Y todas las actividades que le encomiende la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

En el Reglamento de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se faculta a ésta para designar, cuando así lo considere pertinente las comisiones o grupos de trabajo necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, los cuales deberán informar de sus avances y resultados a la CPFF, facultándose en el mismo ordenamiento a la comisión para que además de supervisarlos y establecer sus lineamientos, cuando lo considere necesario, de igual manera cree algunas comisiones o grupos de trabajo.

Algunos de estos grupos o comisiones que actualmente operan dentro del SNCF, son los siguientes:

- a) Grupo Técnico de Fiscalización.
- b) Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones.
- c) Grupo para el Estudio del Impuesto Local a las Nóminas de las Instituciones Bancarias.
- d) Grupo para el Estudio de Tributación a la Propiedad y Fomento a la Vivienda.
- e) Grupo para el Estudio de Nuevas Fuentes de Ingresos Locales.
- f) Etc.

Estos grupos generalmente se integran por un representante de cada uno de los grupos zonales a que se refiere la LCF, por un representante de la SHCP y por otro de INDETEC, quien funge como secretario de actas.

#### *II.1.4.3.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)*

INDETEC, es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se compone de 3 órganos:

- a) El Director General el cual tiene la representación del Instituto.
- b) La asamblea general, la cual aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como la asamblea general del Instituto.
- c) El Consejo Directivo, que tendrá las facultades que señalen los estatutos, fungiendo como tal, la Comisión Permanente.

Las funciones de INDETEC, consisten en (Art. 22 de la LCF):

- I. Realizar estudios relativos al SNCF.
- 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 RNFF y de la CPFFF.
- 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 RNFF.

Las actividades más palpables de INDETEC además de la capacitación que se da a los diferentes funcionarios estatales y municipales, consiste en las publicaciones especiales, las cuales son investigaciones sobre temas relacionados con la coordinación y la hacienda principalmente en sus aspectos jurídicos y administrativos; y las publicaciones periódicas, siendo éstas:

- a) **Indetec.**- Revista bimestral, que contiene varios temas fiscales, elaborados ya sea por técnicos del Instituto, por funcionarios o técnicos de las haciendas locales o bien tomados de publicaciones especializadas en materia hacendaria.
- b) **Hacienda Municipal.**- Revista trimestral, que contiene principalmente temas sobre fuentes de ingresos municipales, legislación y reglamentación hacendaria municipal en todas sus áreas (ingreso, gasto, patrimonio y deuda).
- c) **Trimestre Fiscal.**- Revista trimestral, que incluye el análisis de distintos autores sobre un mismo tema, entre los cuales podemos encontrar fuentes financieras nuevas y tradicionales, informática y administración tributaria, la naturaleza de la fiscalización, etc.
- d) **Boletín Tributario.**- Es un instrumento de información ágil y difusión mensual, destinado al personal operativo de las Tesorerías o Secretarías de Finanzas Estatales, conteniendo información útil y necesaria para el desempeño de sus actividades.

#### II.1.4.4.- Junta de Coordinación Fiscal

Este organismo es el encargado de elaborar el dictamen técnico que la SHCP solicita en relación con los recursos de inconformidad que presentan las personas que se consideran afectadas por el incumplimiento de las entidades federativas a las disposiciones del SNCF, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles,<sup>10</sup> con fundamento en el artículo 11A de la LCF.

La JCF está integrada por los representantes que designe la SHCP, los cuales son el Procurador Fiscal de la Federación, el Director General de Política de Ingresos y el Coordinador General con Entidades Federativas como el delegado ejecutivo y por los titulares de las Secretarías de Finanzas o su similar, representantes de los ocho grupos zonales que forman la CPFF.

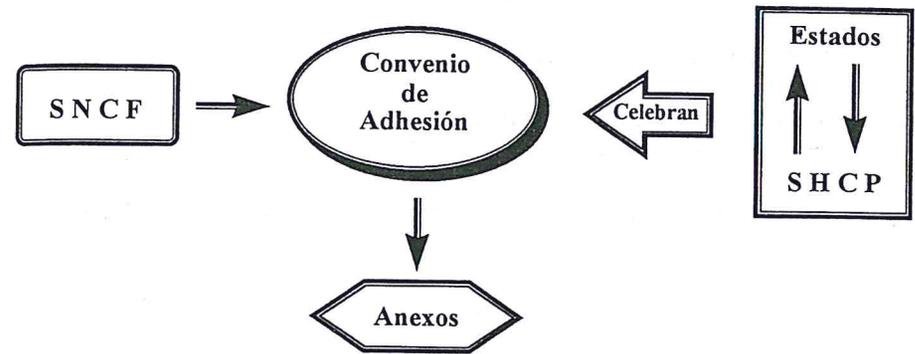
La Junta estará presidida conjuntamente por uno de los representantes de la SHCP y por algunos de los representantes de los grupos zonales (elegido entre sus miembros); la junta sesionará con la periodicidad que se requiera para cumplimentar con el número de dictámenes solicitados por la SHCP.

#### II.2. CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y ANEXOS

Anteriormente habíamos comentado, que por decirlo así, a un lado de la L.C.F., se encuentra el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al igual que sus anexos; el cual celebran de común acuerdo la SHCP y cada una de las entidades federativas con la autorización de su legislatura, en el cual aceptan coordinarse. Es decir, que el Convenio de Adhesión, es el instrumento jurídico de coordinación tributaria entre las entidades federativas y la federación.

El Convenio de Adhesión es uniforme para todas las entidades federativas que deseen coordinarse, sin embargo, por motivos de adaptaciones necesarias en la administración tributaria, es que se incorporan una serie de anexos que convienen o regulan situaciones más específicas y que juntos constituyen una sola unidad jurídica.

<sup>10</sup> La Coordinación en materia del Impuesto sobre adquisición de inmuebles dejó de tener vigencia a finales de 1995, sin embargo, el artículo 11A la sigue mencionando.



Sólo el Distrito Federal queda incorporado a la coordinación por disposición de la L.C.F., mientras que los estados deberán suscribir el convenio individualmente; la incorporación, es en forma integral a la coordinación tributaria y no sólo en relación con alguno de los ingresos de la Federación

Las entidades federativas, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por medio del Convenio de Adhesión:

- Derogan o suspenden una serie de gravámenes estatales y/o municipales autolimitando su protestad tributaria, como lo eran los impuestos cuya materia ahora es gravada por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o por los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicio (IEPS).
- Se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación en base a un porcentaje de la Recaudación Federal Total.
- Inician un proceso de colaboración en el que el gobierno federal les delega funciones específicas de carácter operativo de la administración de ingresos federales coordinados (se establecen también reglas de operación, incentivos y sanciones).

El Convenio de Adhesión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, a finales de diciembre de 1979, para que tuviera vigencia a partir de 1980; sin embargo y a pesar de la gran evolución que tanto el Sistema de Participaciones como el propio SNCF han tenido, éste ha permanecido estático, aún después de haber sido reformadas algunas de sus cláusulas por medio del Anexo 5 (vigente a partir del 1ero. de enero de 1981).

La Ley de Coordinación Fiscal desde su publicación ha sufrido una infinidad de reformas, las cuales, en gran parte están íntimamente ligadas al Convenio de Adhesión; sin embargo, como lo mencionamos antes, este no ha sido reformado desde 1981.

A continuación, y con el fin de poder establecer las lagunas que ya existen entre la normatividad vigente y el Convenio de Adhesión, hacemos un cuadro comparativo relativo al mismo convenio y a unos comentarios publicados en la Revista Indetec No.71, relativos al mismo. Estos comentarios, los actualizaremos para 1996, ya que el artículo denominado "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado fue publicado en 1991".<sup>11</sup>

El Convenio de Adhesión originalmente está constituido por doce cláusulas, de las cuales fueron reformadas en 1981 la tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena y cuenta con seis anexos generales y uno más para los estados petrolíferos (Anexo 2).

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p><b>Cláusula Primera.-</b> El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de este convenio y sus anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo.</p> <p>La Ley de Coordinación Fiscal citada en este documento es la publicada en el "Diario oficial" de la Federación del 27 de diciembre de 1978.</p> <p><b>Cláusula Segunda.-</b> 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" las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se confiere el párrafo final del artículo 2º citado y el monto de las devoluciones efectuadas durante el mismo período.</p>	<p>I.- "En esta cláusula se señala que por "Ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de Impuestos", se entenderán las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones a los impuestos generales sobre los conceptos anteriores y el monto de las devoluciones y compensaciones.</p> <p>En la Ley de Coordinación Fiscal para 1996, se alude al concepto de Recaudación Federal Participable (RFP), la que se integra por todos los impuestos federales, así como por los derechos <u>sobre la extracción del petróleo</u> y de minería; disminuidos con el total de devoluciones</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
	<p>por los derechos adicionales o extraordinarios sobre <u>la extracción del petróleo</u>, del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, <u>así como los incentivos que se establezcan en éstos y la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).</u></p> <p>Es decir, el concepto de ingresos totales anuales de la Federación, se ve modificado en varios conceptos:</p> <p>a) En 1983 se le adiciona al artículo segundo en su fracción I, con un último párrafo, donde se establecía la participación adicional del 80% de Uso de Vehículos, para las entidades que se coordinaron en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, y para 1991, la L.C.F. establece que las entidades participarán del 100% de la recaudación que obtengan, siempre que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación, estén coordinadas con la federación en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y que celebren convenio de colaboración administrativa en materia del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos. Además se establece que como mínimo debe participarse el 20% a los municipios; <u>mientras que para 1996, esta disposición se encuentra en el último párrafo de la fracción III del artículo en comento, en el cual el requisito para que las entidades obtengan el 100%, sólo es el de celebrar el convenio de colaboración administrativa en materia del ISTUV teniendo de igual forma la obligación de participar a sus municipios cuando menos el 20%.</u></p> <p>b) La Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal, vigente a partir del primero de enero de 1983, señala en su artículo 13 que para efectos de la distribución del impuesto adicional sobre el general de exportaciones petroleras, se substituirá por el concepto de derecho adicional de hidrocarburos siendo el mismo tratamiento que se le da al de minería. Por ello, se adiciona a la recaudación de los impuestos, los derechos sobre hidrocarburo y minería.</p> <p>c) A partir de 1981 el impuesto adicional a la exportación se divide en dos: uno a la exportación en general cuya tasa sigue siendo del 2% y otra a la del petróleo crudo; gas natural y sus derivados que en ese año era del 1% y posteriormente se transforma en un derecho adicional sobre los hidrocarburos del 5%.</p>

<sup>11</sup> Artículo realizado por el Lic. Miguel Ortíz Ruíz, publicado en la Revista Indetec No. 71.

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>Los estímulos 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.</p> <p>Respecto de los recargos por impuestos federales se conviene que al monto de los percibidos en cada año calendario, se apliquen los mismos por cientos utilizados para el cálculo del 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.</p> <p><b>Cláusula Tercera.-</b> 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 :</p> <p>I. Al valor agregado.</p> <p>II. Sobre producción y servicios.</p> <p>III. Sobre enajenación de automóviles nuevos.</p> <p>IV. Sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.</p> <p>V. Sobre la renta y al valor agregado, que hubieran determinado presuntivamente las autoridades fiscales a contribuyentes menores, sobre la renta que se cubra conforme a bases especiales establecidas por la Secretaría, mediante reglas generales aplicables a personas físicas, que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca; así como retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados a que estén obligados los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a las mencionadas bases especiales y el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración de Trabajo Personal,</p>	<p>aunque sigue permaneciendo en ley el impuesto del 3%. Así mismo, para 1991 no aparece en la L.C.F. el impuesto adicional sobre el general de importaciones; mientras que para la <u>Ley de Coordinación Fiscal de 1996, estos impuestos adicionales aún no se mencionan, ya que en 1994 se reformó.</u></p> <p>d) Con la reforma a la L.C.F. en 1991, desaparece el segundo párrafo del artículo octavo referente a los estímulos fiscales que otorgaba la federación, <u>por lo que éste párrafo es inútil.</u></p> <p>e) En la presente cláusula, se hace alusión a la distribución por los recargos por impuestos federales a través de los Fondos General y Financiero Complementario. Sin embargo, con la reforma a la L.C.F. en 1990, en la que se modifica la forma de distribuir participaciones, desaparece el concepto de Fondo Financiero Complementario al fusionarse los recursos con los que se integra el Fondo General y distribuirse todos bajo ese mismo concepto. Asimismo, en 1981 al anexarse el artículo 2A a la L.C.F., se crea el Fondo de Fomento Municipal, al cual el convenio de adhesión no hace referencia.</p> <p>II.- La cláusula tercera del convenio de adhesión identifica a "los impuestos cuyo origen por entidad federativa esta plenamente identificable", conocidos como "impuestos asignables".</p> <p>a) Esta cláusula se modificó al entrar en vigencia en 1981 el anexo referente a las reformas al IVA. Sin embargo, dado el dinamismo del sistema de participaciones y a las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (I.S.R.) y al Convenio de Colaboración Administrativa, en el que primero, a partir de 1990 elimina el concepto de causantes menores y el régimen de Bases Especiales de Tributación (B.E.T.), para que contribuyan bajo el régimen general de ley, y el segundo ordenamiento establece que la recaudación del I.V.A. se efectuará a través de las Sociedades Nacionales de Crédito.</p> <p>b) Los impuestos comprendidos en esta cláusula eran los que intervenían directamente en el cálculo del coeficiente de participaciones conforme al Fondo General, pero a partir de 1991, de los impuestos señalados, únicamente tres intervendrán, pero uno reformado (<u>Impuesto Federal sobre Tenencia y Uso de Vehículos, sobre Automóviles Nuevos y el Especial sobre Producción y Servicios</u>). Para 1997, estos</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón a que estén obligados contribuyentes menores y las personas físicas antes citadas.</p> <p><b>Cláusula Cuarta.-</b> Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones I, II, y III de la cláusula tercera y por tanto serán asignables:</p> <p>I. Los Impuestos correspondientes al año de calendario cuando el ejercicio del contribuyente coincida con él. De lo contrario serán los impuestos determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año de calendario inmediato anterior a la terminación de su ejercicio. En ambos casos, los pagos a que se refiere esta fracción se considerarán después de efectuados, cuando así corresponda, los acreditamientos respectivos.</p> <p>II. Los Impuestos mencionados en el primer párrafo de esta cláusula pagados en aduanas con motivo de la importación de bienes tangibles durante el año de calendario.</p> <p>III. Las diferencias de impuesto citados al inicio de esta cláusula pagadas en el año de calendario, correspondientes a unos años anteriores que no hayan sido declaradas, ni consideradas en declaraciones complementarias por el contribuyente.</p> <p>Si el resultado de estas operaciones fuere negativo no procederá asignación.</p> <p><b>Cláusula Quinta.-</b> Para asignar los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III de la cláusula tercera por entidad federativa se procederá como sigue :</p> <p>I.- Tratándose del Impuesto al Valor Agregado :</p> <p>a) Cuando el contribuyente tenga uno o varios establecimientos en una sola entidad federativa, el impuesto asignable será el que resulte conforme a las reglas de la cláusula cuarta.</p> <p>b) Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más entidades federativas, el Impuesto al Valor Agregado asignable, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.</p> <p>El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del Impuesto al Valor Agregado que</p>	<p><u>impuestos asignables sufrirán algunas modificaciones, ya que serán dos impuestos federales, el ISTUV y el IEPS y uno local, el ISAN.</u></p> <p>III.- La cláusula cuarta fracción I, hace alusión a los ejercicios fiscales de los contribuyentes, los cuales podían o no coincidir con el año del calendario; pero con la reforma de 1990 al Código Fiscal de la Federación, en el artículo 11 se establece que todos los ejercicios tendrán que coincidir con el año de calendario y la declaración será regular o irregular.</p> <p>IV.- En la cláusula quinta se establece el procedimiento para la asignación de los "Impuestos Asignables". Así la fracción I, establece el procedimiento para asignar el impuesto asignable; no obstante, en el sistema de distribución de participaciones vigente, en el presente año, el I.V.A., ya no juega como asignable, por lo que el procedimiento establecido en el convenio de adhesión, carece de validez.</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>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.</p> <p>No se hará asignación de este impuesto, tratándose de los pagos efectuados por contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.</p> <p>II.- Tratándose del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por la enajenación o la importación señalados en dicha ley, el impuesto asignable corresponderá a las entidades productoras y consumidoras conforme a lo siguiente :</p> <p>Cuadro Rhem-2c00. (Word)</p> <p>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 usado por la producción en cada entidad durante el año de calendario de que se trate.</p> <p>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 año de calendario de que se trate.</p> <p>No se considera asignable el impuesto a que se refiere esta fracción . . . cuando se cause por prestación de servicios o por aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio. Para los efectos de esta cláusula, se entenderá por establecimientos el que señalen los reglamentos de las leyes respectivas.</p> <p>III.- Tratándose del Impuesto sobre Enajenación de Automóviles Nuevos, el impuesto correspondiente a las</p>	<p>La fracción II se refiere a los Impuestos Especiales de Producción y Servicios, en los que se incluye como asignable el impuesto sobre aguas envasadas y refrescos, pero el 13 de noviembre de 1990, en el DOF se publicó un decreto en el que se exime del pago a dicho impuesto con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1990, y el DOF del 26 de diciembre de 1990 deroga el artículo segundo, fracc.I apartados a), b), y c) de la LIEPS que se refiere a dichos bienes. Asimismo , en esta cláusula se hace alusión al IEPS en el concepto de gasolina cuando el concepto asignable se refiere al de "petrolífero", el que incluye los combustibles líquidos y gaseosos, aceites y lubricantes, derivados del petróleo (DOF del 28 de diciembre de 1989, LIEPS art. 2do. Fracc. XVI).</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los automóviles distribuidos para su venta en cada entidad, en el año de calendario de que se trate.</p> <p>No se considerará asignable el impuesto a que se refiere esta fracción, cuando se cause por contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio.</p> <p><b>Cláusula Sexta.-</b> 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.</p> <p><b>Cláusula Séptima.-</b> La identificación por entidad federativa del origen de los impuestos a que se refiere la fracción V de la cláusula tercera de este convenio se hará conforme a las siguientes reglas :</p> <p>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 año de calendario de que se trate y las diferencias del impuesto pagadas durante el mismo período correspondiente a ejercicios anteriores.</p> <p>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.</p> <p><b>Cláusula Octava.-</b> Para efectos del artículo 7mo. 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 porcentaje que le corresponda a dicho fondo a la entidad 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.</p> <p>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</p>	<p>V.- La cláusula séptima del convenio de Adhesión se refiere a la identificación por entidad federativa de los impuestos de los contribuyentes menores y a los del B.E.T., los que por modificaciones a la LISR dejaron de tener vigencia, al pasar a tributar en el régimen de ley o acogerse al régimen especial.</p> <p>VI.- La cláusula octava está referida a los anticipos de participaciones en el Fondo General, sin embargo, en la LCF se establecen también anticipos para el Fondo de Fomento Municipal.</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>de impuestos, especificados en la cláusula 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.</p> <p><b>Cláusula Novena.-</b> A partir de 1981 y para los efectos de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero complementario de participaciones se efectuará las siguientes operaciones con base en datos del año de calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo:</p> <p>I.- El 25% del fondo se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales.</p> <p>II.- El 50% del fondo se distribuirá entre todas las entidades, conforme a las siguientes reglas :</p> <p>a) La suma recibida por la entidad por concepto de participaciones, más el gasto corriente federal en materia de educación y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación de habitantes".</p> <p>b) Se dividirá la unidad o número entre la erogación por habitantes y el resultado se le denominará "Primer Factor".</p> <p>c) El tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del monto total del F.F.C., será el por ciento que el primer factor de cada entidad federativa represente en la suma de los primeros factores de todas las entidades.</p> <p>III.- El otro 25% del Fondo se distribuirá entre todas las entidades conforme a las siguientes reglas:</p> <p>a) Se dividirá uno entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo General y al resultado se le denominará "segundo factor".</p> <p>b) El tanto por ciento en cada entidad federativa participará en esta parte del monto total del fondo, será el por ciento que el segundo factor de cada entidad federativa represente en la suma de los segundos factores de todas las entidades.</p>	<p>VII.- La cláusula novena del convenio de adhesión está referida al procedimiento de distribución del FFC, el cual a partir de 1990, se encuentra integrado al FGP y se distribuye bajo este concepto.</p>

CONVENIO DE ADHESION	COMENTARIOS AL CONVENIO
<p>IV.- Por último se sumarán las cantidades que en números absolutos corresponden a la Entidad conforme a las fracciones I, II y III de la presente cláusula y se determinará el porcentaje que dicha suma represente en el monto total del Fondo Financiero Complementario de participaciones en el año calendario inmediato anterior a aquel para el que se efectúe el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda a cada entidad.</p> <p><b>Cláusula Décima.-</b> 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.</p> <p><b>Cláusula Décima Primera.-</b> En el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p><b>Cláusula Décima Segunda.-</b> 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.</p>	<p>VIII.- Dicha cláusula, alude a los anticipos del Fondo Financiero Complementario, el cual no existe como tal desde 1990.</p> <p>IX.- <u>Esta cláusula ha quedado solventada al establecerse en la Ley de Coordinación en su artículo 7mo., último párrafo, el señalamiento de que durante los primeros 5 meses de cada ejercicio las participaciones en el Fondo General a que se refiere la fracción II del artículo 2º, así como las que se establecen en las fracciones I y III del artículo 2A y 3A se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuenta con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.</u></p>

*Nota: Todo aquello que está subrayado son los comentarios o actualizaciones del autor, mientras que lo demás es parte del artículo mencionado.*

Junto con el Convenio de Adhesión, se encuentran sus anexos, los cuales se han incorporado, formando un sólo cuerpo jurídico.

El Convenio de Adhesión, cuenta con 6 anexos generales y uno específico para las entidades petroleras, el cual a su vez fueron dos, (uno para Campeche y el otro para Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz).

**Anexos al  
Convenio  
de  
Adhesión**

**Anexo 1.-** Cálculo del Sacrificio Fiscal por entidad.

**Anexo 2.-** Ajustes a las entidades petroleras

**Anexo 3.-** Pasaportes Provisionales.

**Anexo 4.-** Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

**Anexo 5.-** Reformas al IVA y al Convenio de Adhesión y Distribución del FGP.

**Anexo 6.-** Espectáculos Públicos.

**Anexo 7.-** Artes Plásticas.

<b>Anexo 1</b>	- Se toma el año de 1979, como base para calcular los porcentajes de participaciones federales de las entidades federativas.
<b>Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad</b>	- Se enlistan los impuestos estatales y municipales que se suspenden o derogan (En este punto, cada entidad los suyos propios).
	- Gastos de administración de impuestos federales.

<b>Anexo 2</b>	Este anexo, sólo opera para los Estados productores de petróleo. <sup>12</sup>
<b>Entidades Petroleras</b>	Existen 2 tipos de anexo, uno para los estados cuya producción petrolera se realiza en su territorio a los que se les participará en 1979 un 10% adicional, por estar coordinados en ingresos mercantiles y participaciones municipales por petróleo liquidadas o que se liquiden por la federación al estado y municipios, y a partir de 1980, lo que resulte de aplicar el 12.1286% al 50% del total de impuestos a que hace referencia la Ley de Ingresos de la Federación de 1979.  Y el otro tipo, para aquellos cuya producción se realiza en la plataforma continental frente a las costas del Estado, otorgándoles un apoyo económico de Doscientos cincuenta millones de pesos, que servirán de base para el cálculo de participaciones en el conjunto de impuestos federales. (Campeche)

<b>Anexo 3</b>	Se suspende la expedición de pasaportes provisionales por parte de los estados, por lo que se adiciona al porcentaje de integración del FGP en la proporción que represente lo que éstos dejan de percibir por este concepto.
----------------	---

<b>Anexo 4</b>	En apoyo al sistema alimentario mexicano, en 1980 las entidades acordaron la suspensión de gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de varios productos, principalmente agropecuarios, entendiéndose como exenciones de los mismos productos, incrementándose por tanto el FGP, ya que se les daba el trato de impuestos suspendidos.
<b>Sistema alimentario mexicano.</b>	Las entidades adquieren la obligación de retirar casetas para cobros fiscales, relacionados con los productos relativos del anexo, de caminos, vías generales de comunicación y otra ubicación.

<b>Anexo 5</b>	Por medio de este anexo, se reforman algunas cláusulas de convenio de adhesión.
<b>Reformas al IVA y C.A.</b>	Suspenden o derogan los impuestos estatales o municipales sobre las materias que se reforman de la ley del I.V.A. en su artículo 41, incrementándose por tanto el F.G.P.

<b>Anexo 6</b>	Entra en vigor en abril de 1992, sentando las bases para que los estados no graven los espectáculos con un porcentaje mayor (en su conjunto) del 8% adicionando una fracción VI al artículo 41 de la ley del I.V.A.
<b>Espectáculos Públicos</b>	

<b>Anexo 7</b>	a) Los impuestos pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción (según decreto publicado en el DOF el 31 de Oct. De 1994), no formarán parte del FGP.
<b>Artes Plásticas</b>	b) La Secretaría transferirá al Estado las obras de arte que recaude de conformidad con dicho decreto. c) El Estado se obliga a exhibir en una pinoteca abierta al público, en forma permanente, todas las obras transferidas. d) El Estado no puede transferir la propiedad de las obras recibidas, excepto en permuta con otra entidad o con la Secretaría por otra obra recibida.

A continuación se encuentra un cuadro comparativo de las entidades que se adhirieron al SNCF y a los anexos del Convenio de Adhesión, así como las fechas de publicación en los Periódicos Oficiales de cada entidad.<sup>11</sup>

<sup>12</sup> Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

<sup>13</sup> Este cuadro se elaboró en el Centro de Información de Indetec.

**Cuadro No. 1**  
FECHAS DE PUBLICACION DEL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y DE SUS ANEXOS,  
CELEBRADO ENTRE LA S.H.C.F. Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS \*

ENTIDAD	CONVENIO ADHESION	ANEXO 1 Sanción Fiscal por Entidad.	ANEXO 2 Perdono y sus derivados	ANEXO 3 Fianzas Provisionales	ANEXO 4 Sistema Alimentario Mexicano	ANEXO 5 Reducciones al IVA y CA.	ANEXO 6 Españoles Públicos	ANEXO 7 Aires Fisitas	DECLARATORIA EN DERECHOS	DECLARATORIA EN ADQUISICION DE INMUEBLES
Aguascalientes	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	10-Abr-95	4-Mar-82	4-Mar-82
Baja California	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	19-Sep-94	20-Jun-95	15-Jun-84	10-May-83
Baja California Sur	28-Dic-79	28-Dic-79	28-May-80	8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	05-Ene-95		25-Ago-83	8-Mar-83
Campesche	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	09-Feb-96	10-Abr-95	17-Mar-82	3-Mar-83
Coahuila	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	02-Mzo-92	10-Abr-96	6-Mar-82	22-Jun-82
Colima	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	15-Sep-93		1-Jun-82	1-Jun-82
Chiapas	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	25-Nov-92	10-Abr-95	12-Mar-82	3-Mar-82
Chihuahua	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	2-Dic-80	9-Sep-81			1-Ene-82	1-Ene-82
Distrito Federal	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	05-Ene-95	21-Jun-95	12-Jul-82	19-Jul-82
Durango	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	29-Jul-93	10-Abr-95	4-Mar-82	22-Mar-82
Guanajuato	28-Dic-79	28-Dic-79		9-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	19-Ago-93	11-Abr-95	7-Dic-87	16-Mar-83
Guerrero	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	12-Jul-93	05-Mzo-96	19-Ene-84	3-Mar-83
Hidalgo	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	11-Mzo-96	11-Abr-95	4-Oct-94	16-Mar-83
Jalisco	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	19-Ago-93			11-Nov-92	6-Feb-81
México	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	12-May-93	19-Jun-95	3-Ago-83	3-Ago-83
Michoacán	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81			8-Mar-89	8-Mar-89
Morelos	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	02-Dic-92	11-Abr-95	10-Mar-82	18-Mar-82
Nayarit	28-Dic-79	28-Dic-79		15-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	06-Sep-93		4-Oct-94	21-Ene-82
Nuevo León	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81			15-Mar-83	23-Feb-84
Oaxaca	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81			30-Ago-82	5-Mar-82
Puebla	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	11-Ene-93	14-Jun-95	22-Feb-85	5-Mar-82
Quintana Roo	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	08-Jun-95	10-Jul-96	4-Mar-82	1-Abr-82
Sinaloa	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	14-Jun-95	19-Abr-82	28-Ene-83
Sonora	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	02-Mzo-93	12-Abr-95	7-Ene-91	11-Mar-83
Tabasco	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	14-Nov-83	08-Jun-95	08-Abr-96	18-Ene-82	8-Ago-83
Tamaulipas	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	4-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	15-Jun-93	19-Feb-96	21-Ene-82	18-Ene-82
Tlaxcala	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	4-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	14-Jul-94	12-Abr-95	16-Jun-82	16-Jun-82
Veracruz	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	22-Feb-93	25-Ago-95	21-Mar-82	21-Ene-82
Yucatán	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	30-Abr-93		30-Mar-82	11-Mar-83
Zacatecas	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	05-Nov-93	13-Abr-95	17-Mar-82	21-Ene-83

\* Vigente a Junio de 1996.

\* La Federación quedó coordinada con el Distrito Federal, en los términos del artículo 9º de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a partir del 1º de enero de 1982.

\* El Distrito Federal quedó coordinado con la Federación en materia de Derechos en los términos del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal a partir del 1º de Diciembre de 1995.

\* La Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles se derogó el 31 de Diciembre de 1995.

Además de las disposiciones comentadas en los dos últimos anexos, la propia ley del I.V.A., establece limitaciones en materia de energía eléctrica, señalando en su artículo 42 "que las entidades no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales sobre:

- I. Producción, introducción, transmisión, distribución, renta o consumo de energía eléctrica.
- II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.
- III. Capitales invertidos en los fines de la fracción I.
- IV. Expedición o emisión por empresas generadoras de energía eléctrica de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.
- V. Dividendos, intereses o utilidades de las empresas anteriores.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el Impuesto a la Propiedad Privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras o importadoras, así como los derechos de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica".

Así también, la ley del IEPS, señala en su artículo 27 "que los estados adheridos al SNCF, no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- I. Los actos o actividades por las que deba pagarse el IEPS o sobre las contraprestaciones que deriven de los mismos sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- II. Los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.
- III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del IEPS".

### II.3.- CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA Y ANEXOS.

El Convenio de Colaboración Administrativa contiene las características y formas para que las entidades federativas realicen funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del

sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la SHCP, como de las entidades federativas o sus municipios.

El Convenio de Colaboración Administrativa ha sido modificado en su totalidad en tres ocasiones. El primer convenio fue en 1979, siendo derogado en 1988 y éste a su vez en 1996, siendo este último vigente a partir de 1997.

En septiembre de 1996, el Estado de Sinaloa firmó en forma protocolaria el proyecto definitivo del Convenio de Colaboración Administrativa en la XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Este convenio se divide en 6 secciones y cuenta con 24 artículos. A continuación intentaremos establecer los puntos claves del convenio, para no tener que transcribirlo.

- a) Se establece el objetivo del convenio.- Que las funciones operativas de administración de los ingresos federales sean asumidas por el estado, con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional de Desarrollo (PLANADE).
- b) Se entenderá por "ingresos coordinados" el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves y las multas impuestas por autoridades federales no fiscales a infractores domiciliarios dentro de la jurisdicción territorial del estado, en cuanto a la administración en su operación del Estado, incluyendo sus accesorios.
- c) El Estado podrá delegar a su vez, a sus municipios, algunas de las facultades que se le confieren a través del Convenio de Colaboración Administrativa. (C.C.A.).
- d) Las funciones que la SHCP delega al estado, se confieren al Gobernador del mismo y a quienes conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones.
- e) Con respecto a las multas federales no fiscales, el estado podrá delegar a las autoridades fiscales municipales, la facultad de notificar las multas, determinar sus accesorios, recaudar y realizar la cobranza por medio del P.A.E.,<sup>14</sup> efectuar devoluciones y conceder autorizaciones para el pago en parcialidades.

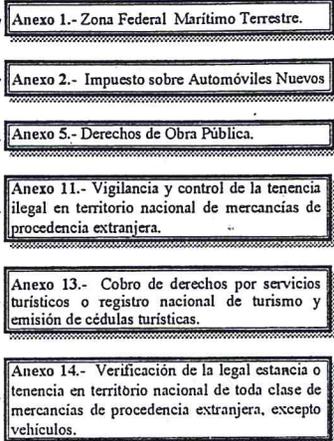
- f) En relación a las facultades de comprobación del IVA, ISR., IAE e IEPS, el estado tendrá la facultad de ordenar y practicar visitas de auditorías e inspección en el domicilio de los contribuyentes.
- g) Se establecen facultades para el Estado en relación a la determinación de los ingresos coordinados y sus accesorios, así como en su recaudación, fiscalización y la imposición de las multas correspondientes.
- h) Se establecen los incentivos económicos que el Estado percibirá por las actividades de administración fiscal, conforme al propio C.C.A.
- i) Se crea un Sistema de Compensación de Fondos y de la Rendición de Cuenta Mensual comprobada de los ingresos coordinados.
- j) Se establecen facultades exclusivas de la Secretaría, como las de formular querrelas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales; tramitar y resolver los recursos de revocación contra resoluciones definitivas; interponer los recursos de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, intervenir en los juicios de amparo, así como las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados..
- k) La S.H.C.P., y el Estado acuerdan los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados.
- l) En caso de incumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en el convenio, para el Estado, la S.H.C.P. podrá tomar a su cargo estas atribuciones mediante aviso por escrito efectuado con anticipación.

El Convenio de Colaboración Administrativa anterior, contaba con 14 anexos, de los cuales una vez aprobado el Convenio de Colaboración Administrativa nuevo, quedan sin efectos los anexos 2, 3, 6, 8, 9 y 10, subsistiendo el 1, 5, 11, 13 y 14 (cláusulas primera y segunda transitorias de dicho convenio). El que estos anexos subsistan, dependerá de la entidad de que se trate, ya que no todos los estados han firmado; cada uno de estos anexos.

En algunos estados, ya se ha celebrado un nuevo Anexo 2, relativo a la Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

<sup>14</sup> Procedimiento Administrativo de Ejecución.

**Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa**



<p><b>Anexo 1</b></p> <p><b>Derechos de la Zona Federal Marítimo- Terrestre</b></p>	<p>El Estado por conducto de sus municipios asume la administración de los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre. (Z.F.M.T.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se le otorgan facultades al municipio, de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.</li> <li>La S.H.C.P. se reserva la planeación, normatividad y evaluación.</li> <li>La Sedesol tiene en exclusiva la administración de la Z.F.M.T., el otorgamiento y revocación de concesiones o permisos y la vigilancia.</li> <li>Se otorgan como incentivos             <ol style="list-style-type: none"> <li>10% para el estado (incluye recargos)</li> <li>80% para el municipio donde se encuentra la Z.F.M.T.</li> <li>100% de gastos de ejecución y multas para el municipio.</li> </ol> </li> </ol> <p>El Estado puede administrar directamente este derecho (deberá comprobar los pagos mensuales que hace al municipio).</p>
---	---

<p><b>Anexo 2</b></p> <p><b>Impuesto sobre Automóviles Nuevos</b></p>	<p>El Estado ejercerá las funciones operativas del Impuesto Federal sobre Automóviles Nuevos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudación, comprobación, determinación y cobro del ISAN.</li> <li>Autorizaciones para efectuar los pagos.</li> <li>Imponer multas</li> <li>Intervenir en los recursos administrativos y en los juicios.</li> </ul> <p>Como incentivos tendrá el Estado el 100% de la recaudación incluyendo, recargos y multas.</p>
---	--

<p><b>Anexo 5</b></p> <p><b>Derechos de Obra Pública</b></p>	<p>El Estado asume la administración de los derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos a cargo de los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el Convenio de Desarrollo Social,<sup>15</sup> por los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.<sup>16</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.</li> <li>La S.H.C.P. se reserva la planeación, normatividad y evaluación.</li> <li>El Estado, recibe el 100% del derecho como contraprestación por los servicios, que le transfiere la federación.</li> </ol>
--	---

<p><b>Anexo 11</b></p> <p><b>Tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.</b></p>	<p>En este anexo, se involucra principalmente a los municipios colindantes con la frontera por donde entre o salga cualquier tipo de mercancía extranjera.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se les delega a los municipios las siguientes facultades :             <ol style="list-style-type: none"> <li>Detectar e informar a la S.H.C.P. sobre los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de mercancías extranjeras que se presuman ilegales.</li> <li>Vigilar e informar a la S.H.C.P. sobre tianguis, mercados, puestos en vías públicas o vehículos en los que se expendan mercancía ilegal.</li> <li>Asegurar la mercancía que se presuma ilegal y ponerla a disposición de la administración local de auditoría fiscal en un plazo menor a las 48 horas.</li> <li>Comunicar a la S.H.C.P., la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.</li> <li>Colaborar con las autoridades aduaneras.</li> </ol> </li> <li>Recibirán como incentivo el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, una vez que el estado hubiese firmado este convenio.</li> <li>En caso de incumplimiento, se establecerán las siguientes sanciones :             <ol style="list-style-type: none"> <li>10% de la participación mensual por cada centro que la S.H.C.P. detecte y embargue sin información previa del municipio (descuento aplicado a partir del tercer centro detectado y embargado).</li> <li>2.5% de la participación mensual por cada acto de la S.H.C.P. para el aseguramiento en mercados de mercancías sin previo aviso del municipio. (A partir del primer acto de autoridad).</li> </ol> </li> </ol>
--	--

<sup>15</sup> El anexo habla del Convenio Unico de Desarrollo; sin embargo, éste es derogado por el Convenio de Desarrollo Social.

<sup>16</sup> La denominación actual de esta Secretaría es Contraloría de Desarrollo Administrativo, la cual tiene las mismas facultades.

<b>Anexo 13</b>	<p>El Estado asumirá las funciones operativas de administración derivadas del cobro de los derechos que se establecen en la Ley Federal de Derechos, por los servicios del Registro Nacional de Turismo y expedición de constancias de inscripción o cédulas turísticas.</p> <p>a) El Estado ejercerá la función operativa de recaudación, comprobación, determinación y cobro.</p> <p>b) El Estado debe presentar semestralmente a la Secretaría de Turismo un informe del total de ingresos percibidos por tales conceptos y la aplicación de los mismos.</p> <p>c) La imposición, el cobro y el procedimiento económico coactivo de las multas que imponga la federación se deberán efectuar conforme lo establecen las cláusulas V y XV del C.C.A. y la fracción VIII del anexo 2 al propio convenio.</p> <p>d) Como incentivo, la federación transfirió al Estado el 100% de tales derechos, como contraprestación por las funciones realizadas para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.</p>
-----------------	--

<b>Anexo 14</b>	<p>El Estado colaborará con la S.H.C.P. en la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos. Este anexo derogó al anexo 12.</p> <p>a) El Estado podrá ejercer las siguientes funciones :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Efectuar visitas domiciliarias.</li> <li>2. Verificar mercancías en transporte para comprobar su legal estancia o tenencia en el territorio nacional.</li> <li>3. Expedir órdenes de visita domiciliaria y de verificación de mercancías en transporte.</li> <li>4. Levantar actas circunstanciadas con las formalidades de la Ley Aduanera y del C.F.F.</li> <li>5. Notificar, si procede, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.</li> <li>6. Realizar embargos precautorios de las mercancías y medios de transporte, turnándolos a la Administración Local de Auditoría Fiscal Federal.</li> <li>7. Detectar centros de almacenamiento, distribución y/o comercialización de mercancías de procedencia extranjera.</li> <li>8. Comunicar a la S.H.C.P. la comisión o presunta comisión de delitos fiscales</li> </ol> <p>Estas funciones deben realizarse siempre con la intervención de un servidor público de la autoridad aduanera competente de la Secretaría.</p> <p>b) El Estado percibirá como incentivo el 100% de las multas efectivamente pagadas que se hubieren impuesto como resultado de las acciones fiscalizadoras.</p> <p>El municipio deberá percibir un mínimo del 20% de los incentivos que recibe el Estado.</p>
-----------------	---

A continuación tenemos un cuadro, en el que aparecen las entidades que han celebrado el convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos y las fechas de publicación en los periódicos oficiales de cada entidad. En relación al anexo 11 se formuló un cuadro diferente, en virtud de que fue firmado para determinados municipios en cada una de las entidades.<sup>17</sup>

17 Estos cuadros fueron elaborados en el centro de información del propio Instituto.

Cuadro No. 2  
PUBLICACION DEL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL Y SUS ANEXOS CORRESPONDIENTES, CELEBRADOS ENTRE LA S.H.C.P. Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS\*

ENTIDAD	CONVENIO	ANEXO 1 ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.	MODIF. AL ANEXO No. 1	ANEXO 2 IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	ANEXO 5 DERECHOS DE OBRA PUBLICA	ANEXO 12 CERVEZA, TABACOS Y BEBIDAS ALCOHO. EXT.	ANEXO 13 SERVICIOS TURISTICOS	ANEXO 14 MERC. EXT. VERIF. CONJUNTA
Aguascalientes	21-Nov-96							
Baja California	21-Nov-96	11-May-84	16-Ene-86	4-Mar-97	23-Jul-90	15-Jul-94	09-Dic-94	15-May-95
Baja California Sur	23-Dic-96	30-Jul-84	14-Ene-86	31-Ene-97	23-Jul-90		13-Abr-94	29-May-95
Campeche	28-Dic-96	14-May-84	25-Nov-85	31-Ene-97	23-Jul-90		14-Dic-94	29-Mar-95
Coahuila	23-Dic-96			31-Ene-97	23-Jul-90	04-May-94	17-Ene-95	16-Ene-95
Colima	18-Dic-96	14-May-84	25-Nov-85	31-Ene-97	23-Jul-90	15-Jul-94	16-Nov-94	06-Jul-95
Chiapas	23-Dic-96	26-Jun-84	14-Ene-86	31-Ene-97	23-Jul-90	12-May-94	07-Jul-95	05-Abr-95
Chihuahua	20-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90		13-Abr-95	
Distrito Federal								
Durango	22-Nov-96			31-Ene-97	23-Jul-90	15-Jul-94	16-Nov-94	
Guajuato	22-Nov-96			31-Ene-97	23-Jul-90	04-May-94	21-Nov-94	
Guerrero	28-Dic-96	13-Jul-84	25-Nov-85	31-Ene-97	23-Jul-90	15-Jul-94	13-Dic-94	23-Ene-95
Hidalgo	25-Nov-96			31-Ene-97	23-Jul-90	04-May-94	14-Abr-95	
Jalisco	25-Nov-96	18-May-84	10-Ene-86	31-Ene-97	23-Jul-90	11-Jul-94	14-Abr-95	14-Abr-95
México	23-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90		17-Ene-95	05-Jul-95
Michoacán	19-Nov-96	16-May-84	26-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	13-Sep-94	04-Jul-95	
Morelos	25-Nov-96			31-Ene-97	24-Jul-90			
Nayarit	20-Dic-96	08-Feb-89		31-Ene-97	24-Jul-90	13-Sep-94	09-Dic-94	
Nuevo León	28-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90			
Oaxaca	28-Dic-96	17-May-84	26-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90			
Puebla	18-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90			
Querétaro	20-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90			
Quintana Roo	28-Dic-96	17-May-84	26-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90		17-Ene-95	14-Jun-95
San Luis Potosí	18-Dic-96			31-Ene-97	24-Jul-90			17-Ene-95
Sinaloa	23-Dic-96	17-May-84	10-Ene-86	31-Ene-97	24-Jul-90	12-May-94	24-Oct-95	
Sonora	27-Nov-96	17-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	03-Jun-94	13-Dic-94	
Tabasco	28-Dic-96	17-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	09-Jun-94		
Tamaulipas	27-Nov-96	21-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	16-Nov-94	16-Nov-94	16-Ene-95
Tlaxcala	27-Nov-96			31-Ene-97	24-Jul-90	14-Jun-94	21-Nov-94	
Veracruz	29-Nov-96	18-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	19-Sep-94	04-Abr-95	04-Abr-95
Yucatán	29-Nov-96	21-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97	24-Jul-90	04-May-94		
Zacatecas	23-Dic-96			4-Mar-97	24-Jul-90	23-Ago-94	14-Abr-95	

Nota: El anexo 11 se encuentra en el cuadro No. 3  
\* Vigente a Marzo de 1997.

**CUADRO No. 3**  
**FECHAS DE PUBLICACION DEL ANEXO No. 11 AL CONVENIO DE**  
**COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.**

ENTIDAD	MUNICIPIO	FECHAS DE PUBLICACION
BAJA CALIFORNIA	Ensenada	25-Julio-94
	Mexicali	26-Julio-94
	Tecate	31-Julio-94
	Tijuana	27-Julio-94
BAJA CALIFORNIA SUR	La Paz	29-Marzo-95
CAMPECHE	Carmen	27-Julio-94
COAHUILA	Acuña	20-Mayo-94
	Piedras Negras	17-Agos-94
COLIMA	Manzanillo	12-Sept-94
CHIAPAS	Suchiate	27-Julio-94
CHIHUAHUA	Ascensión	26-Sept-94
	Cd. Juárez	26-Sept-94
	Ojinaga	26-Sept-94
GUERRERO	Acapulco de Juárez	11-Oct-94
MICHOACAN	Lázaro Cárdenas	01-Sept-94
NUEVO LEON	Anáhuac	12-Sept-94
OAXACA	Salina Cruz	22-Sept-94
QUINTANA ROO	Benito Juárez	18-Ene-95
	Othón P. Blanco	18-Ene-95
SINALOA	Mazatlán	21-Julio-94
SONORA	Agua Prieta	20-Mayo-94
	Guaymas	06-Julio-94
	Naco	09-Junio-94
	Nogales	06-Julio-94
	Plutarco Elías Calles	21-Julio-94
	San Luis Río Colorado	08-Junio-94
TAMAULIPAS	Altamira	21-Julio-94
	Camargo	28-Julio-94
	Cd. Madero	16-Agos-94
	Matamoros	16-Agos-94
	Miguel Alemán	17-Agos-94
	Nuevo Laredo	27-Julio-94
	Reynosa	16-Agos-94
	Río Bravo	15-Mayo-95
Tampico	17-Agos-94	
VERACRUZ	Coatzacoalcos	07-Junio-94
	Tuxpan	21-Julio-94
	Veracruz	21-Julio-94
YUCATAN	Progreso	07-Junio-94

#### II.4.- DECLARATORIA DE COORDINACION EN MATERIA DE DERECHOS

Una vez, que el S.N.C.F. comenzó a dar sus primeros resultados, es decir, evitando de alguna manera la concurrencia impositiva de los 3 niveles de gobierno, incorporándose mecanismos de coordinación que impedían que las entidades y sus municipios se vieran afectados por motivo de la suspensión de sus impuestos locales, en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, (Noviembre de 1981), se planteó la necesidad de que la federación y los estados se coordinaran, tanto en materia de derechos fiscales, como en el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

Esta coordinación es un acto voluntario de las entidades federativas, sin perjuicio de quedar fuera del SNCF y por eso recibieron el nombre de "Declaratorias"; es decir, que dicha coordinación, no era forzosa para aquellos estados que estuvieran adheridos al SNCF, sino que cada entidad se coordinaría, según le conviniera como podemos observar en el cuadro No. 1, en sus dos últimas columnas, habiéndose coordinado primero los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Quintana Roo en Marzo de 1982, y siendo los últimos, Jalisco y Nuevo León en noviembre de 1994, en materia de derecho; ya que en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, fue otra Declaratoria, y en algunos casos se celebraron los convenios en distinta fecha.

La Declaratoria de Coordinación en el ISAI,<sup>18</sup> actualmente ya no está vigente, pero consistía en establecer en la ley federal, ciertas bases que debían tener los impuestos municipales, con el fin de que el impuesto federal no fuera cobrado también, además al estar coordinados los estados en este impuesto percibían el 100% de lo recaudado por el ISTUY.

Con relación a la Declaratoria de Derechos, como decíamos párrafos arriba, la S.H.C.P. en la XIV RNFF plantea la conveniencia de coordinarse en derechos y se compromete a triplicar el Fondo de Fomento Municipal y a incrementar el Fondo General de Participaciones (beneficiándose de dichos incrementos sólo aquellas entidades que se acogieran a tal coordinación).

Por tanto, este planteamiento, se incorpora en el paquete de reformas fiscales de 1982, modificando principalmente la L.C.F., para abrir la perspectiva de la coordinación opcional para los estados en materia de derechos, con los incrementos a los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

<sup>18</sup> La Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles fue derogada con fecha 31 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, la L.C.F. fue adicionada con los artículos 10-A y 10-B y con un segundo párrafo en la fracción I del artículo 2º, reformándose el artículo 2A, de dicha Ley, e incluyéndose en la "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", un artículo transitorio en el que se establece el trato durante 1982, a la participación del impuesto adicional del 3% sobre el Impuesto General de Exportación y Petróleo crudo, Gas natural y sus derivados.

Esta modalidad de coordinación fiscal, implica que los estados no mantengan en vigor derechos estatales o municipales de los que se señalan en el artículo 10-A de la L.C.F.

Hasta la fecha, todas las entidades se han adherido a este esquema de coordinación, por lo que a cambio se ha adicionado el porcentaje de integración del FGP, hasta el 1% y se ha modificado la estructura de integración y distribución del FFM.

La propia L.C.F., establece que "Para efectos de la coordinación, se consideraran derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley del Ingresos de la Federación".

Así pues, el Código Fiscal Federal establece en su artículo 2 fracción IV, que los "Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Así mismo, la L.C.F. afirma que "También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo 10A, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones."

La S.H.C.P. hará la declaratoria de los estados que se coordinan en derechos, publicándose ésta, tanto en el Periódico Oficial de la entidad coordinada, como en el Diario Oficial de la Federación.

Con dichas declaratorias, las entidades federativas coordinadas mantendrán en suspenso los derechos estatales municipales, que se establecen en el artículo 10-A de la L.C.F., pero este mismo artículo establece algunas excepciones, es decir derechos que sí se podrán cobrar.

**Cuadro No. 4**  
**Derechos que se incluyen en la "Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos"**

DERECHOS QUE NO PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI PUEDEN COBRAR
I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas.  - En general concesiones, permisos o autorizaciones.  - Obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.  - Las que resulten como consecuencia de permitir, o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario.	- Licencias de construcción. - Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado. - Licencias para fraccionar o lotificar terrenos. - Licencias para conducir vehículos. - Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos. - Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. - Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas
II.- Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos.	- Registro Civil. - Registro de la Propiedad y del Comercio.
III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.	- Estacionamiento de vehículos. - El uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos. - Por el uso o tenencia de anuncios.
IV.- Actos de inspección y vigilancia.	- Las certificaciones de documentos o su reposición por extravió o destrucción parcial o total. - Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o municipios.

De cualquier forma, los estados o municipios podrán requerir a los particulares, la obtención de licencias, registros, permisos o autorizaciones o podrán otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia, pero sin ningún cobro.

En el caso, de que la entidad coordinada incumpla con la Coordinación en Derechos, es decir establezca derechos de los que se establecen en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación, la S.H.C.P. hará del conocimiento del Estado infractor, la violación específica, otorgándole a este último un plazo de 5 días para manifestar lo que a su derecho convenga, y una vez transcurrido el plazo, en su caso emitirá la declaratoria de descoordinación en materia de derechos y la publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El Estado podrá interponer un recurso ante la Suprema Corte de Justicia, en contra de la declaratoria de descoordinación de la S.H.C.P.

## II.5.- SISTEMA DE PARTICIPACIONES<sup>19</sup>

Las participaciones son el eje motor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que al momento de que las entidades dejan en suspenso o derogan sus impuestos estatales o municipales, dejan de percibir determinada cantidad, la cual se compensa al momento que la federación comparte sus ingresos por medio de las participaciones.

Como pudimos observar en el tema de los antecedentes de la coordinación, antes de la L.C.F. también se otorgaban participaciones por algunos impuestos; sin embargo, los porcentajes eran muy variados y no era en todos los impuestos, por lo que al momento de crearse el S.N.C.F. se decide reunir todos los impuestos federales y algunos otros ingresos y de ese conjunto determinar un sólo porcentaje, que comenzó con el 13% para las entidades, el cual ha ido en aumento conforme a la integración total de las entidades al sistema y a otros acuerdos entre los estados y la federación, como la coordinación en derechos.

El Sistema de Participaciones se conforma principalmente de 2 fondos, el Fondo General de Participaciones (FG P) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).<sup>20</sup>

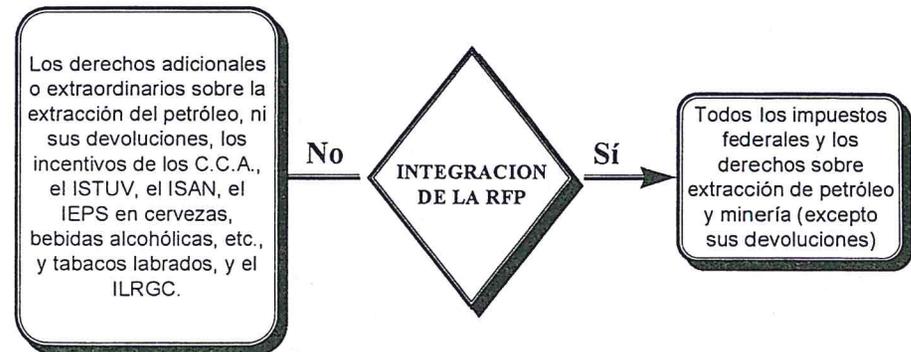
Las participaciones surgen de la "Recaudación Federal Participable" (RFP), la cual consiste en la recaudación que obtenga la federación, en un ejercicio, de

<sup>19</sup> Este subcapítulo, está fundamentado en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

<sup>20</sup> Hasta 1989 existía un tercer fondo denominado Fondo Financiero Complementario, el cual se integro al FGP.

todos sus impuestos; incluyendo los derechos sobre extracción de petróleo y de minería (excepto la devolución de los mismos conceptos).

En la RFP, no se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción del petróleo; los incentivos que se establecen en los convenios de colaboración administrativa; el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, cuando las entidades hayan celebrado el C.C.A. en los impuestos, ni el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en cuanto a lo recaudado por cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, y por tabacos labrados, ni el excedente del 15% que la federación obtenga por el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.

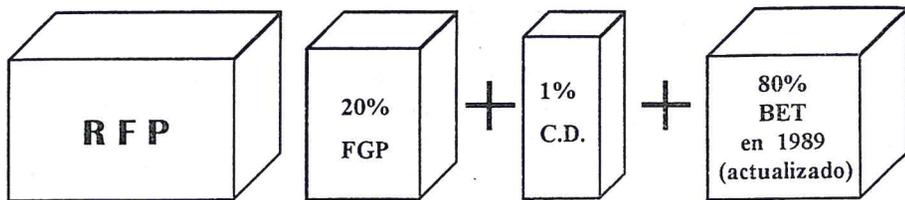


### II.5.1.- Fondo General de Participaciones

El FGP está regulado en la L.C.F. en su artículo 2do., el cual describe como se integrará y distribuirá a las entidades, mientras que en el artículo 3ero. del mismo ordenamiento, se establecen las fórmulas para determinar las participaciones específicas de cada entidad federativa, de éste fondo, los estados deberán participar a sus municipios cuando menos un 20%.

El FGP se constituye del 20% de la RFP, al cual se le adicionará para los estados y municipios un 1%, cuando las entidades estén coordinadas en derechos,<sup>21</sup> también se adicionará el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación (El monto será actualizado de conformidad con el artículo 17-A del C.F.F.).

<sup>21</sup> En la actualidad, todos los estados están coordinados en derechos.



Los estados en donde se encuentren bienes o bosques naturales considerados por ley como nacionales, percibirán el 50% de los productos federales en esta materia, cuando provengan de la venta, arrendamiento o explotación de tales terrenos o bosques.

El Fondo se distribuirá, en 3 conceptos:

A.- El 45.17% del FGP, en proporción directa al número de habitantes que cada entidad tenga, de acuerdo a la información oficial del INEGI.<sup>22</sup>

B.- Otro 45.17% de acuerdo a la aplicación de la siguiente fórmula:

$$B^i = \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$$

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Siglas:

- t = año en curso
- i = cada entidad federativa
- CP = Coeficiente de participación
- IA = Impuestos asignables
- TB = Suma de B

Los impuestos asignables son los Impuestos Federales sobre Automóviles Nuevos, sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el Especial sobre Producción y Servicios.

C.- El 9.66% se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Es decir se sumarán las participaciones de los dos conceptos anteriores.

$$C = \frac{A + B}{9.66\%}$$

Las entidades federativas, deberán entregar cuando menos el 20% de participaciones a sus municipios (Art. 6 L.C.F.), las cuales se distribuirán conforme se establezcan en la normatividad local correspondiente.<sup>23</sup>

La Federación deberá entregar las participaciones a los municipios, por conducto del estado, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que el Estado reciba; en caso de retraso deberán pagarse intereses a la tasa de recargos que el Congreso de la Unión establece para los casos de pago a plazos de contribuciones.

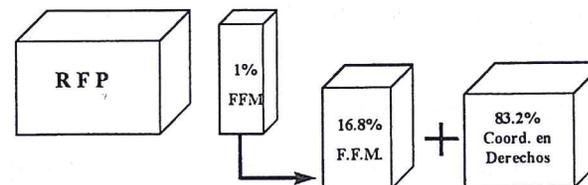
En caso de que el estado incurra en incumplimiento, la federación hará la entrega directamente a los municipios, descontando la participación del monto que corresponde al Estado.

### II.5.2.- Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal se encuentra regulado en la fracción III del artículo 2-A de la L.C.F.

Los municipios, participaran del 1% de la RFP, conformándose este 1% en 2 conceptos:

- a) 16.8% que formará el FFM
- b) 83.2% incrementará el FFM y sólo corresponderá a las entidades que estén coordinadas en derechos.



<sup>23</sup> En el Anexo de este capítulo se encuentra un cuadro comparativo, en el cual se establecen los criterios de distribución de las participaciones federales a los municipios en cada una de las entidades federativas, así como la legislación que los contiene.

El F.F.M. se distribuirá de conformidad a la siguiente fórmula:

$$A^i = \frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i}$$

$$CE_t^i = \frac{A^i}{TA}$$

Siglas:

CE	=	Coeficiente de participación en el F.F.M.
i	=	Cada entidad
t	=	Año de cálculo
IPDA	=	Recaudación local del predial y de los derechos de agua.
TA	=	Suma de A:

Los Estados deberán entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban por concepto del F.F.M., según lo que se establezca en las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la Coordinación en Derechos.

En 1996, se adicionó a la L.C.F. el artículo 3-A, en el cual se establecen, por decirlo así unas participaciones especiales referentes al IEPS; es decir, las entidades federativas adheridas al S.N.C.F. participarán de forma directa de la recaudación que la federación obtenga por el IEPS, por la realización de los actos o actividades por los bienes siguientes:

- Cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, percibirán el 20% de la recaudación.
- De tabacos labrados, el 8%.

Estas participaciones se distribuirán en función del porcentaje que represente la enajenación de dichos bienes en cada entidad federativa, de la enajenación nacional. Los municipios deberán recibir un mínimo del 20% de esta participación.

### II.5.3.- Reservas de Contingencia y de Compensación

Adicionalmente a los Fondos de Participaciones y Fomento Municipal, se crea una Reserva de Contingencia (R.C.) la cual consiste en el 0.25%,<sup>24</sup> de la RFP de cada ejercicio, la cual se reparte como apoyo a aquellas entidades cuya participación total en los FFM y FGP, no alcance el crecimiento experimentado por la RFP del año, con respecto a la de 1990.

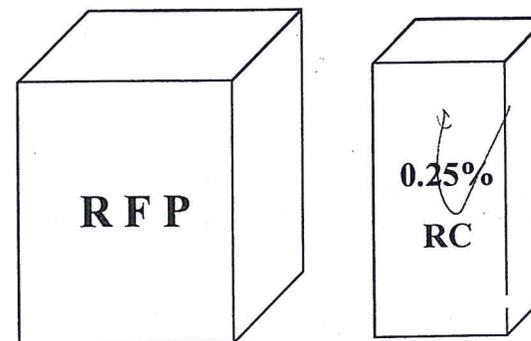
La distribución de la RC comenzará con las entidades que tengan el coeficiente de participación efectiva menor, y así en forma ascendente, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva es el que resulte de dividir las participaciones percibidas por cada entidad entre el total de las participaciones pagadas.

Este 0.25% de la RFP será distribuido de la siguiente forma:

- El 90% de la R.C., será distribuida mensualmente y
- El 10% restante, al cierre del ejercicio fiscal.

Los estados deberán participar a sus municipios, como mínimo, la cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad, sin incluir las participaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2A de la L.C.F. (0.136% de los municipios colindantes por la vigilancia y control de mercancía extranjera ilegal y el 3.17% sobre la extracción de petróleo, respectivamente).



<sup>24</sup> Artículo 4 de la L.C.F.

Para aquéllas entidades que se ven afectadas por el cambio de la fórmula de participaciones, se crea una Reserva de Compensación,<sup>25</sup> la cual se forma con el remanente del 1% de la RFP, que corresponde a los estados coordinados en derechos y al 83.2 del F.F.M., que igualmente corresponde a los estados coordinados en derechos.

A pesar, de continuar vigente esta reserva, en realidad ya no se utiliza ya que como hemos venido haciendo referencia, todos los estados están coordinados en derechos y por lo tanto ya no hay remanentes. Así pues dicha reserva dejó de ser utilizada a mediados de 1994.

## II.6.- EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Como pudimos observar en el primer capítulo, el municipio carece de capacidad legislativa, y por lo tanto también carece de potestad tributaria ya que por sí mismo no puede establecer sus propias contribuciones, sino que estas serán establecidas por las legislaturas locales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV de nuestra Carta Magna.

En base a lo anterior, es que no puede celebrar convenios por sí mismo, ya que estos se realizan a través del ejecutivo estatal con la aprobación de la legislatura, sin embargo, al momento de que el estado se adhiere al SNCF, se coordina en derechos o celebra convenios de colaboración administrativa, incluye en estos acuerdos a todos sus municipios, sin que estos puedan oponerse.

De cualquier forma, esta adhesión, hasta cierto punto obligada de los municipios al SNCF, también tiene ventajas para estos, ya que por el simple hecho de pertenecer a dicho Sistema percibirán mayores participaciones; ya que al no existir tal adhesión los estados sólo tienen la obligación de entregar a sus municipios un determinado porcentaje que será establecido por la legislatura local, por concepto del Impuesto de Energía Eléctrica (Art. 73 fracc. XXIX-A último párrafo Constitucional).

Ahora bien, haremos un recuento de las participaciones que el municipio tiene derecho a percibir por haber celebrado, el estado, el Convenio de Adhesión al SNCF.

- a) Los estados, tienen la obligación según el artículo 6 de la propia L.C.F., de darles a sus municipios cuando menos un 20% de las participaciones

<sup>25</sup> Artículo 4 de la L.C.F.

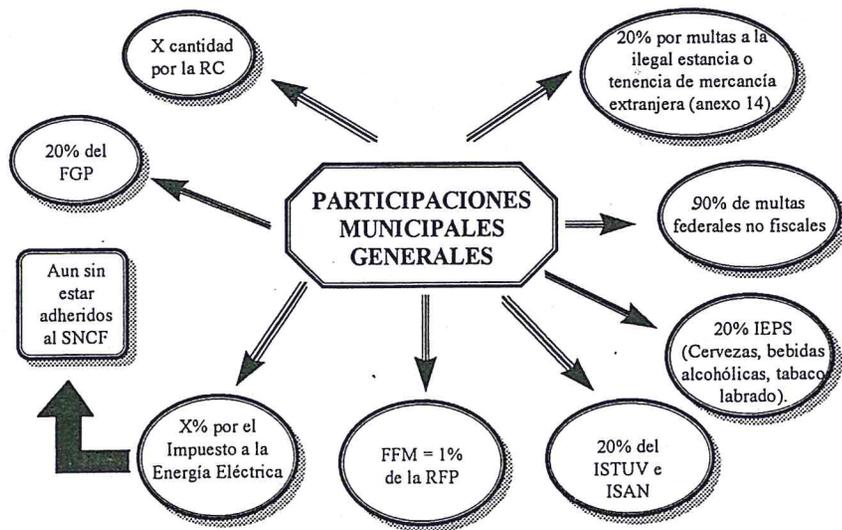
que les corresponden del F.G.P., incluyendo sus incrementos, este porcentaje será distribuido de conformidad a los criterios que las legislaturas determinen. (Anexo del capítulo).

- b) Los municipios cuentan con un fondo propio, denominado el Fondo de Fomento Municipal, el cual se forma del 1% de la RFP.

El cual, además de fortalecer la Hacienda Municipal, premia el esfuerzo recaudatorio que los municipios realicen sobre el Impuesto Predial y por los Derechos de Agua, ya que en la fórmula de distribución de este fondo se consideran los incrementos o decrementos que se hayan reportado en los dos últimos años, por éstos conceptos.

- c) Cuando el estado celebre el Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, éste percibirá el 100% del cual deberá participar a sus municipios el 20%, de conformidad con los criterios que las legislaturas establezcan.
- d) Los estados que celebren C.C.A. en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, recibirán el 100% de la recaudación, teniendo la obligación de participar el 20% mínimo a sus municipios, según lo determinen las legislaturas locales.
- e) Los estados percibirán el 20% y el 8% por la recaudación de cervezas, alcohol y bebidas alcohólicas; y de tabaco labrado, respectivamente, de los cuales deberán participar a sus municipios un 20% mínimo de lo que obtengan.
- f) El C.C.A., en su cláusula décima, delega a los estados, los que a su vez pueden delegar a las autoridades fiscales municipales determinadas facultades relativas a la imposición de multas federales no fiscales, por las que, el municipio percibirá el 90% del importe de dichas multas, siempre y cuando estos sean los que efectúen la recaudación.
- g) Al firmar el estado, el anexo 14 al C.C.A., referente a la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos, el estado percibirá el 100% del monto de las multas, de lo cual deberá participar a los municipios un mínimo del 20%.

- h) En caso de que los estados perciban participaciones por concepto de la Reserva de Contingencia, deberán participar a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones de sus municipios del total de participaciones de la entidad.



Así pues, estas son las participaciones, que les corresponden en general a todos los municipios, siempre y cuando la entidad federativa esté adherida al SNCF y celebre los anexos al C.C.A., respectivos; pero además existen algunas participaciones, podríamos llamarlas especiales, ya que son sólo para determinados municipios con ciertas características:

- En la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9-A se establece que en los estados y municipios donde se ubiquen puentes de peaje, la federación podrá aportar entre un 20% y un 25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación de estos, con el fin de crear fondos que se destinen a la contribución, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubiquen dichos puentes; y esta aportación se distribuirá en un 50% para el estado y el otro 50% para el municipio correspondiente.
- Los municipios colindantes con la frontera o litorales por donde materialmente salgan del país, el petróleo o sus productos percibirán el 3.17% del Derecho Adicional sobre Extracción del Petróleo, (DSEP) sin incluir el derecho extraordinario del mismo.



Así pues, estas son las participaciones que los municipios perciben por estar el estado al que pertenecen adherido al SNCF, y haber celebrado el Convenio de Colaboración y el anexo respectivo. Para la mayoría de los municipios, el ingreso más importante es precisamente éste, el de las participaciones, lo que ha creado una gran dependencia económica de la federación.

Los municipios, participan en los Convenios de Coordinación en materia de administración de ingresos federales, cuando así lo convengan expresamente las autoridades fiscales estatales y el gobierno federal, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En base a dicho artículo, es que en algunos de los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa se le ha otorgado a los municipios las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de algunos ingresos, siendo los siguientes:

- En el anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa, los estados convienen en otorgarles a sus municipios la facultad de administrar los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la ZFMT, es decir que el municipio asume las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal, por lo que obtendrá como incentivo el 80% de la ZFMT, incluyendo recargos y el 100% por los gastos de ejecución y las multas.
- En el C.C.A. en su cláusula décima, los municipios tienen la facultad de realizar la recaudación de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales percibiendo como incentivo el 90% del importe efectivamente cobrado.
- Y en el anexo 11, se involucra fundamentalmente a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por donde entren o salgan mercancías que se importen o exporten, facultando a éstos a detectar e informar a la SHCP sobre los centros de almacenamiento, distribución o

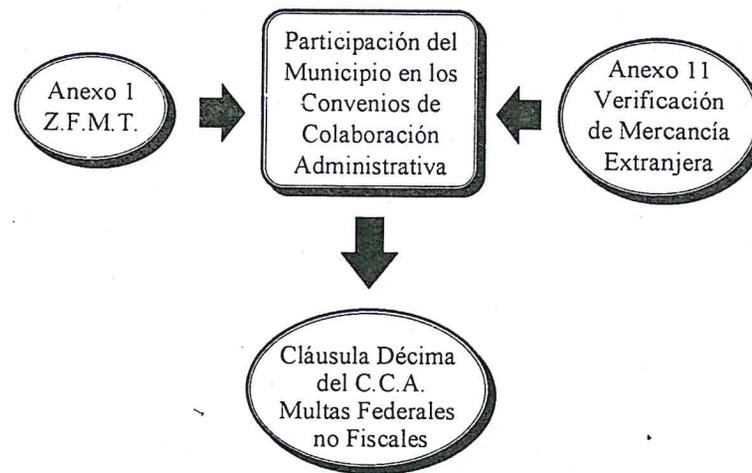
comercialización de las mercancías de procedencia extranjera que se presuman de estancia ilegal en el país; vigilar e informar a la SHCP sobre los lugares que sean expendios de mercancía de procedencia extranjera que se presuma de ilegal estancia o tenencia en el país y asegurar las mercancías y poner a disposición de la administración local de auditoría fiscal en un plazo no mayor de 48 horas; teniendo como incentivo el 0.136% de la R.F.P.

La L.C.F. en su artículo 2-A fracción I, determina de igual forma que los municipios percibirán el 0.136% de la RFP a los municipios ya mencionados siempre y cuando la entidad federativa correspondiente celebre con la federación el anexo 11 y en éste se establezcan descuentos en dichas participaciones en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

En esta fracción se establece la fórmula, por medio de la cual se distribuirá esta participación.

$$CC_T^i = \frac{B^i = \frac{(CC_{T-1}^i)(IPDA_{T-1}^i)}{IPDA_{T-2}^i}}{TB}$$

Siglas :	
CC	= Coeficiente de participación del municipio colindante.
T	= Año en que se efectúa el cálculo.
I	= Cada entidad (municipio colindante)
TB	= La suma de B
IPDA	= Recaudación Local del Predial y de los Derechos de Agua.



Este es el escaso papel que juega el municipio, dentro del SNCF, ya que ha existido cierto paternalismo hacia los municipios tanto por parte del gobierno federal como por parte del estado.

Sería deseable que al municipio se le otorgaran mayores facultades y funciones en cualquier ámbito y principalmente en materia fiscal y al parecer, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, esta es la intención del llamado nuevo federalismo, es decir impulsar al municipio, otorgarles nuevas y mayores atribuciones y por lo tanto más responsabilidades, lo cual puede traer aparejado un aumento en sus recursos, sin embargo en el nuevo proyecto del Convenio Colaboración Administrativa, a que hacíamos referencia en el tema respectivo, no se le otorgan mayores atribuciones a los municipios, es decir todas las facultades que se adicionan son para los estados, quedando para los municipios, las mismas que ya mencionamos antes.

Lo anterior, hasta cierto punto es obvio, ya que quien celebra los convenios con la federación y quien negocia es el estado a través de su legislatura, en virtud de que el municipio carece de la potestad legislativa, y por lo tanto también carece de la facultad de negociación.

Existen motivos bien definidos, del porque no se le otorga al municipio, la capacidad de expedir sus propias leyes, sin embargo, creemos que en este punto referente a la materia fiscal debiera otorgársele facultad al cabildo, de celebrar convenios o de establecer sus propios ingresos, en virtud de que es el propio municipio quien conoce las necesidades que imperan en su jurisdicción y

no la legislatura, ya que estos a pesar de formar parte de una misma entidad, tienen condiciones y características muy diversas.

En la medida con que se avance hacia otorgarles a los municipios potestad tributaria, éstos avanzarían hacia mayor capacidad de negociación dentro del mismo SNCF, lo cual muy probablemente impulsaría el fortalecimiento del propio municipio, ya que en verdad tendrían la libertad de administrar su hacienda convirtiéndose por tanto en municipios libres, como se establece en el artículo 115 Constitucional.

Esta autonomía fiscal, obviamente deberá ser gradual en cada municipio, atendiendo a sus características y necesidades primordiales, las cuales irán abriendo determinados espacios de participación dentro del SNCF.

Habría que buscar algunos mecanismos para que los municipios de cada estado y a su vez de todo el país sean fortalecidos homogéneamente, es decir que exista un impulso en el conjunto de los municipios de cada entidad, para que los municipios más fuertes o con mayor capacidad económica, no sean los únicos que se superen.

De cualquier forma, los municipios tienen la facultad de celebrar convenios con el estado, para la prestación de sus servicios públicos y para la administración de sus ingresos, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución de la República Mexicana.

En la actualidad y de conformidad con la legislación vigente, el municipio tiene muy poca participación en el SNCF, como ya lo observamos, sin embargo, en la medida que exista coordinación entre los estados y sus municipios, estos últimos también podrán tener un mayor impulso.

El tema central de esta investigación son las relaciones que se den entre el estado y sus municipios en materia hacendaria, la cual invariablemente repercutirá en el SNCF, ya que mientras exista una mayor coordinación entre estos dos niveles de gobierno, es posible que los estados deleguen mayores funciones a sus municipios.

## ANEXO

### CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES A MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS VIGENTES A 1996<sup>1</sup>

#### AGUASCALIENTES Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes

**ARTICULO 5o.-** De las cantidades que perciba el Estado dentro del ejercicio que se trate, por concepto de Participaciones Federales en el Fondo General de Participaciones, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, los municipios recibirán el equivalente a un 20% de dichas cantidades y el 100% del Fondo de Fomento Municipal.

Las participaciones que correspondan a los Municipios, serán entregadas y distribuidas entre ellos a través de la Secretaría de Finanzas del Estado. Para determinar las participaciones a cada Municipio, se aplicarán los siguientes porcentajes de distribución:

Aguascalientes .69.39%	El Llano .....	2.29%	San Francisco de los Romo.....	2.53%	
Asientos.....	3.49%	Jesús María .....	4.38%	San José de Gracia .....	1.43%
Calvillo.....	5.78%	Pabellón de Arteaga..	3.11%	Tepezalá .....	1.85
Cosío .....	1.60%	Rincón de Romos .....	4:15		

#### BAJA CALIFORNIA Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California

**ARTICULO 3o.-** De las cantidades que perciba el Estado, dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales derivadas de los fondos general de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Municipios recibirán el equivalente al 20% de dicha cantidad, así como del 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se obtengan en el Territorio Estatal y

<sup>1</sup> La información en este cuadro se obtuvo del acervo legislativo del Centro de Información del Indetec y elaborado por ellos mismos.

el 100% del Fondo de Fomento Municipal. Dichas cantidades serán distribuidas entre los mismos, en los términos de la presente Ley.

**ARTICULO 4o.-** Con el 20% del total que perciba el Estado, derivado de los fondos general de participaciones y financiero complementario, el Gobierno del Estado constituirá un fondo único de participaciones federales a los Municipios, el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal. Las cantidades que a cada Municipio corresponda serán distribuidas de acuerdo a las siguientes reglas:

- I. El 50%, en proporción a la recaudación obtenida en el Municipio de que se trate, por concepto de impuestos federales coordinados e impuestos federales recaudados en las oficinas federales de Hacienda correspondientes, durante el año inmediato anterior a aquel para el que se hace el cálculo;
- II. El 50% restante, en proporción a su población. El dato de población se tomará de la última información oficial que al iniciarse cada ejercicio haya dado a conocer el Consejo Estatal de Población.

**ARTICULO 5o.-** Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de reducciones salvo lo dispuesto por el Artículo 9o. de la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Se calcularán para cada ejercicio fiscal y serán entregadas por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba como anticipo o derivadas de ajustes cuatrimestrales.

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, de conformidad con lo establecido por el Ordenamiento Federal a que se refiere el primer párrafo de este Artículo.

La liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los seis meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieren afectado provisionalmente.

**ARTICULO 6o.-** El 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se obtenga en el territorio estatal, será distribuido en proporción a la recaudación obtenida en cada uno de los municipios en el ejercicio de que se trate, por el mismo concepto.

**ARTICULO 8o.-** Las participaciones estatales, así como las derivadas de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se calcularán mensualmente y serán entregadas por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado, a más tardar el décimo quinto día del mes siguiente a aquel en que el Estado las recaude.

**BAJA CALIFORNIA SUR**  
**Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur**

**ARTICULO 7o.-** De las cantidades que el Estado perciba por concepto de participaciones, conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, corresponderá a los Municipios de La Paz, Comondú, Mulegé, Los Cabos y Loreto, un 22% de las mismas, de acuerdo a la siguiente distribución:

- A) El 39% en proporción a su población, según el censo oficial de 1990, en los siguientes porcentajes.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
50.69	19.75	12.13	13.83	3.78

- B) El 20% en proporción al ingreso generado por el esfuerzo recaudatorio, de los ejercicios 1992 y 1993.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
41.91	8.94	7.99	38.44	2.72

- C) El 5% en proporción al número de delegaciones municipales.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
23.81	28.57	33.33	14.29	0

- D) El 5% en proporción al número de subdelegaciones municipales.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
38.93	12.98	16.03	25.95	6.11

- E) El 17% en partes iguales según la siguiente proporción.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
20.0	20.00	20.00	20.00	20.00

F) El 13% en proporción inversa a la suma de lo enunciado en el inciso B, en los siguientes términos.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
16.04	20.87	22.98	15.49	24.62

G) El 1% en proporción a la extensión territorial, conforme a las cifras contempladas en la Constitución Política de la Entidad, en los siguientes términos.

LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO
27.52	16.26	44.92	4.68	6.62

### CAMPECHE

Decreto No. 97 publicado el 27 de Diciembre de 1990

ARTICULO PRIMERO.- Los municipios recibirán el 23 por ciento de las participaciones federales que perciba el Estado, del Fondo General de Participaciones.

ARTICULO SEGUNDO.- El 23 por ciento del total que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones se distribuirá entre los municipios de la manera siguiente:

MUNICIPIO	%
a) Calkiní	5.39039
b) Hecelchakán	3.71446
c) Tenabo	3.10135
d) Campeche	38.98170
e) Hopelchén	4.33557
f) Palizada	3.26145
g) Carmen	22.29712
h) Champotón	10.86144
i) Escárcega	8.056532

ARTICULO TERCERO.- El ciento por ciento de las participaciones que corresponden al Estado en el Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los municipios, de la manera siguiente:

MUNICIPIO %

a) Calkiní	8.92054
b) Hecelchakán	7.31563
c) Tenabo	6.83968
d) Campeche	23.39195
e) Hopelchén	8.17734
f) Palizada	6.57271
g) Carmen	22.43376
h) Champotón	8.85532
i) Escárcega	7.49307

### COAHUILA

Ley para la Distribución de Participaciones que en Ingresos Federales corresponden a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza

ARTICULO 2.- Los Municipios recibirán el 20% del total del Fondo General de Participaciones que perciba el Estado, conforme a las siguientes reglas:

- I. El 97.5% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con el total de la Entidad.
- II. El 2.5% se distribuirá en proporción inversa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con la totalidad de la Entidad.
- III. El dato de población se tomará de la última información oficial disponible de carácter general y nacional que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

ARTICULO 3.- Las participaciones a que se refiere el artículo anterior, se entregarán a los municipios en la siguiente forma:

- I. El día quince y el día último de cada mes, o al siguiente día hábil, si aquéllos no lo fueren, el Estado en forma provisional, otorgará por concepto de anticipos a cuenta de participaciones, las cantidades que conforme a esta ley correspondan a cada Municipio, tomando como base la estimación anual que el Estado reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- II. En los meses de junio y diciembre de cada año, el Estado ajustará, determinará y entregará a los municipios las diferencias que de las participaciones resulten a su favor por los meses de enero a mayo y de julio a noviembre, según corresponda, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago; y
- III. En el mes de enero de cada año, el Estado determinará la liquidación definitiva del ejercicio anterior y entregará las participaciones que resulten a favor de los municipios, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.

**ARTICULO 4.-** Los Municipios recibirán el 20% del total de la participación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por consumo estatal de cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados que perciba el Estado, el cual se distribuirá conforme a las reglas establecidas en los artículos 2 y 3 de esta ley.

**ARTICULO 6.-** Los municipios recibirán el 100% del total del Fondo de Fomento Municipal que perciba el Estado, conforme a las siguientes reglas:

- I. El 50.0% en proporción directa a la recaudación de ingresos propios que tenga cada municipio, en relación con el total recaudado por los Municipios del Estado, en el año al que correspondan las participaciones.
- II. El 50.0% restante se distribuirá en la siguiente forma:
  - A) El 96.0% de este porcentaje se distribuirá en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en relación con el total de la Entidad.
  - B) El 4.0% se distribuirá en proporción inversa al número de habitantes que tenga cada municipio en relación con la totalidad en la Entidad.

El dato de población se tomará de la última información oficial de carácter general y nacional que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**ARTICULO 7.-** Las participaciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior, se entregarán a los municipios en la siguiente forma:

- I. El estado entregará pagos provisionales el día quince de cada mes, o al siguiente día hábil si aquél no lo fuere, que se determinarán en base a los

resultados de la recaudación que haya obtenido cada municipio en el primer semestre del año inmediato anterior.

- II. En los meses de junio y diciembre de cada año, el Estado ajustará, determinará y entregará a los municipios las diferencias que de las participaciones resulten a su favor por los meses de enero a mayo y de julio a noviembre, según corresponda, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.
- III. Dentro de los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el Estado determinará la liquidación definitiva del ejercicio anterior y entregará las participaciones que resulten a favor de los municipios, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.

La liquidación se determinará en base a los resultados de la recaudación que haya obtenido cada municipio en el ejercicio que se paga.

**ARTICULO 8.-** Las participaciones que recibirá cada Municipio del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos que recaude el estado, serán el equivalente al 20% que por este concepto se genere en el Municipio que las reciba.

El Estado entregará las participaciones a que se refiere este artículo, el día quince del mes siguiente al en que se recauden, o al siguiente día hábil, si aquél no lo fuere.

**COLIMA**  
**Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Colima,**  
**para el Ejercicio Fiscal de 1996.**

**ARTICULO SEPTIMO.-** Los municipios percibirán el 20% de las participaciones provenientes de los impuestos convenidos con la federación, así como el 100% del Fondo de Fomento Municipal de acuerdo a los siguientes porcentajes:

Colima .....	32.0%
Manzanillo .....	24.0%
Tecomán .....	16.0%
Villa de Alvarez .....	6.5%
Armería .....	5.0%
Cuauhtémoc.....	3.5%
Comala .....	3.5%

Coquimatlán .....	3.5%
Ixtlahuacán .....	3.0%
Minatitlán .....	3.0%

Adicionalmente el Gobierno del Estado destinará el 0.5% de las participaciones federales provenientes del Fondo General, con cargo al Fondo para el Desarrollo Municipal, que se distribuirá conforme a lo siguiente:

Villa de Alvarez .....	66.0%
Cauhtémoc.....	34.0%

### CHIAPAS

#### Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Chiapas

**ARTICULO 3.-** Los Municipios recibirán el 20% de los recursos que perciba el Estado procedentes del Fondo General de Participaciones, aplicando los coeficientes que anualmente se establezcan en el Decreto que para tal efecto expida el H. Congreso del Estado.

Para determinar estos coeficientes se toman como base las siguientes variables:

- |                             |     |
|-----------------------------|-----|
| I. Número de habitantes     | 50% |
| II. Número de comunidades   | 25% |
| III. Índice de marginalidad | 25% |

**ARTICULO 4.-** Las participaciones a que se refiere el artículo anterior, se entregarán a los municipios en la siguiente forma:

- I. El día quince de cada mes o el día hábil anterior si éste no lo fuera; el Estado en forma provisional, otorgará por concepto de anticipos a cuenta de participaciones, las cantidades que conforme a esta ley correspondan a cada municipio, tomando como base la estimación anual que el Estado reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. En los meses de junio a diciembre de cada año, el Estado ajustará, determinará y entregará a los municipios las diferencias que de las participaciones resulten a su favor por los meses de enero a mayo y de julio a noviembre, según corresponda, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.

- III. En el mes de enero de cada año, el Estado determinará la liquidación definitiva del ejercicio anterior y entregará las participaciones que resulten a favor de los municipios, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.

**ARTICULO 5.-** El Estado entregará a los municipios, el 100% de las participaciones correspondientes al Fondo de Fomento Municipal que reciba el Estado, conforme a lo siguiente:

El pago se hará en forma bimestral el día 15 o el día inmediato anterior del mes inmediato posterior al período que corresponda.

El coeficiente definitivo para determinar la participación de cada municipio en el Fondo General, es la base para determinar el monto que le corresponde a cada uno de los mismos en el Fondo de Fomento Municipal, esto acorde con la información que proporciona la Federación al Estado.

**ARTICULO 6.-** Las participaciones a que se refiere el artículo anterior, se entregarán a los municipios en la siguiente forma:

- I. En los meses de julio a diciembre de cada año, el Estado ajustará y entregará a los municipios las diferencias que de las participaciones resulten a su favor por los meses de enero a junio y de julio a diciembre, según corresponda, o en su caso, de resultar a cargo, se descontarán del siguiente pago.

#### **Decreto No. 9 que contiene bases, coeficientes y plazos para el pago de participaciones federales a los municipios del Estado de Chiapas. (publicado en enero 3 de 1996)**

**ARTICULO PRIMERO.-** Las participaciones federales de los municipios se constituirán con el 20% del Fondo General de Participaciones, con el 100% del Fondo de Fomento Municipal que el gobierno del Estado reciba de la Federación en los términos de los artículos 2 y 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y con el 20% del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Para la distribución y pago de las participaciones mensuales que corresponden a cada municipio del Estado de Chiapas, se aplicará la siguiente tabla de coeficientes al importe total de las participaciones establecidas en el artículo anterior:

	MUNICIPIO*	COEFICIENTE
MAXIMO	TUXTLA GUTIERREZ	12.05023701325
MEDIO	CHAMULA	0.68383295589
MINIMO	OSUMACINTA	0.22602030683

\* Por falta de espacio sólo se incluyen datos de 3 coeficientes de los municipios del Estado, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 111 municipios en la entidad.

**ARTICULO QUINTO.-** La participación que le corresponda a cada municipio, le será pagada en efectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado lo reciba.

### CHIHUAHUA Código Fiscal del Estado de Chihuahua

**314.-** Quedan comprendidas en este Capítulo, las participaciones a Municipios derivadas de los ingresos provenientes de la Participación Federal al Estado, correspondientes al Fondo General de Participaciones y al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, así como las derivadas de los Impuestos Estatales.

**315.-** Las participaciones a los Municipios del Estado se integrarán de la siguiente forma:

- I. 20% (veinte por ciento) sobre la participación Federal al Estado, por concepto de Fondo General de Participaciones, así como los que se deriven del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

La participación total a que se refiere esta fracción, así como la referente al Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios, de conformidad con los estudios económicos que al efecto se elaboren, pudiendo atenderse, entre otros, a los siguientes elementos: número de habitantes, importe de su Presupuesto de Egresos, Gasto Público Municipal por habitante y número de localidades en su jurisdicción.

**316.-** Como resultado de los procedimientos de distribución de las participaciones, a que se refiere el artículo anterior, anualmente fijará el Congreso del Estado, en la Ley de Ingresos para los municipios, los porcentajes de Participación sobre el producto total que les corresponda.

### Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para 1996.

#### ARTICULO PRIMERO: V. PARTICIPACIONES:

Las que correspondan al municipio, de conformidad con las leyes federales y locales que las establezcan y resulten de aplicar los procedimientos de distribución a que se refieren los artículos 314 y 315 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, que integran el fondo global de participaciones federales y fondo adicional, con las participaciones sobre impuestos estatales, siendo los porcentajes de participación sobre el producto total, para el año de 1996, los siguientes:

FONDO GLOBAL ANUAL	FONDO ADICIONAL ANUAL
18.83	18.82

### DURANGO Decreto No. 445 publicado el 29 de diciembre de 1994.

**ARTICULO PRIMERO.-** De las participaciones que correspondan al Estado de Durango por concepto del Fondo General a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal se destinará el 20% a los Municipios.

**ARTICULO SEGUNDO.-** El Estado de Durango entregará a los municipios el 100% del Fondo de Fomento Municipal que les correspondan, en los términos del Artículo 2-A Fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.

**ARTICULO TERCERO.-** De la recaudación que se obtenga del Impuesto Federal sobre Uso o Tenencia de Vehículos, se destinará el 30% por ciento a los Municipios.

**ARTICULO CUARTO.-** Las participaciones que correspondan a los municipios, señaladas en los artículos primero y segundo de este decreto, se distribuirán de la manera siguiente:

- I. Se garantizará a los municipios, los montos de participaciones que efectivamente hayan percibido en el año inmediato anterior.
- II. El incremento en la base de participaciones que se obtenga en el año de que se trate, con respecto al inmediato anterior, se distribuirá de acuerdo al factor que resulte de aplicar el siguiente mecanismo:

- A. Se obtendrán los factores de población, que correspondan a los municipios en relación directa con el Censo de Población de 1990 del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.
- B. Se obtendrán los factores que correspondan a las participaciones efectivamente recibidas por los municipios en el año inmediato anterior, en relación directa con el total de participaciones pagadas en dicho año.
- C. Se obtendrá el promedio aritmético de los factores señalados en los dos incisos anteriores.

**ARTICULO QUINTO.-** El 0.44% a que se refiere el artículo 2-A Fracción III inciso B), de la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuirá conforme a las reglas o disposiciones que señale la Ley de Coordinación Fiscal o los acuerdos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su caso, la distribución se efectuará de conformidad con los criterios que defina la Comisión que para el efecto designe el Honorable Congreso del Estado, tomando en cuenta los proyectos que para el efecto elaboren los municipios.

**ARTICULO SEXTO.-** Las participaciones que correspondan a los municipios, a que se refiere el artículo tercero del presente decreto, se distribuirán de la manera siguiente:

- I. El 40% de la base distribuible en relación directa con la planta vehicular de cada municipio, calculada con base en el Padrón Vehicular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.
- II. El 60% restante de acuerdo al factor promedio aplicable hasta 1994, que establece el artículo segundo del decreto No. 250 que se abroga.

**ARTICULO OCTAVO.-** El gobierno del Estado liquidará mensualmente las participaciones que correspondan a los municipios en los términos del presente decreto, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que la Secretaría de Finanzas reciba la Constancia de Participaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los casos en que la recaudación del Impuesto sobre Uso o Tenencia de Vehículos no pueda determinarse en el plazo mencionado en el párrafo anterior, la liquidación de las participaciones que correspondan a los municipios por este concepto, se efectuará dentro de la primera quincena de cada mes.

## GUANAJUATO

### Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato.

**ARTICULO 2º.-** Las participaciones federales que correspondan a los municipios en los porcentajes que establece esta Ley, se calcularán por cada ejercicio fiscal.

**ARTICULO 3º.-** De las participaciones sobre el Ingreso Federal que correspondan al Estado, incluyendo sus incrementos, los municipios recibirán los siguientes porcentajes:

- I. del Fondo General de Participaciones;
- II. de la Participación del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos;
- III. de la participación en el Impuesto especial sobre Producción y Servicios;
- IV. de los Derechos por Licencias de Funcionamiento para Almacenamiento, Distribución y Compra-venta de Bebidas Alcohólicas; y
- V. del Fondo de Fomento Municipal.

**ARTICULO 4º.-** El Fondo General de Participaciones y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se distribuirá entre los municipios de la manera siguiente.

- I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiera correspondido en el año inmediato anterior; y
- II. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga el Fondo General y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, el coeficiente que se determinará conforme a las siguientes reglas:
  - a) 50% en razón directa a la recaudación efectiva del Impuesto Predial y Derechos por Servicios de Consumo de Agua Potable, realizada en el territorio del municipio en el penúltimo año anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo;

- b) 40% en razón directa a la población que registre el municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda; y
- c) El 10% en razón proporcionalmente inversa a los factores que resulten de la recaudación y población a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.

**ARTICULO 5º.-** El Fondo de Fomento Municipal, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y los Derechos por Licencias de Funcionamiento para Almacenamiento, Distribución y Compraventa de Bebidas Alcohólicas, se distribuirán entre los municipios de acuerdo con lo siguiente:

- I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiere correspondido en el año inmediato anterior; y
- II. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tengan las participaciones a que se refiere este artículo en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, el coeficiente que se determine conforme a las siguientes reglas:
  - a) El 50% por partes iguales entre la totalidad de los municipios del Estado; y
  - b) El 50% restante entre todos los municipios en razón proporcionalmente inversa a la población, de acuerdo a lo que establece el artículo 4o. fracción II inciso b) de esta ley.

**ARTICULO 6o.-** El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, pagará a los municipios las cantidades que les correspondan derivadas de las Participaciones, los días 10 y 25 de cada mes o al día siguiente hábil, las que deberán entregarse en efectivo, sin condicionamiento alguno.

#### GUERRERO

**Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.**  
(publicada el 28 de diciembre de 1988)

**ARTICULO 6o.-** El monto de las participaciones federales en favor de los municipios derivadas del Fondo General de Participaciones, se determinará de acuerdo con las siguientes bases:

- I. Los municipios recibirán como mínimo, el 20% de las participaciones que correspondan al Estado del Fondo General de Participaciones.
- II. Cada municipio recibirá anualmente cuando menos un monto igual al que le hubiere correspondido en el año inmediato anterior.
- III. Sobre las diferencias por incremento de las participaciones federales se aplicarán las siguientes fórmulas:
  - a) El 60% de las diferencias por incremento se aplicará dividiendo los ingresos propios del municipio en el año inmediato anterior sobre la suma de ingresos propios de los municipios, lo cual dará como resultado el factor de aplicación.
  - b) El 40% de las diferencias por incremento de participaciones se aplicará dividiendo la suma de ingresos propios de los 75 municipios sobre el total de habitantes de los 75 municipios, multiplicado por la población del municipio dando como resultado el ingreso per cápita municipal; el resultado que se obtenga se dividirá sobre la suma de ingresos propios de los 75 municipios multiplicado por cien, lo cual nos dará finalmente el factor de aplicación.

**ARTICULO 8o.-** La totalidad de las participaciones que se destinen al Estado a cargo del Fondo de Fomento Municipal se enterará a los municipios, según las siguientes bases:

- I. El 30% se distribuirá en función inversa del Fondo General de Participaciones, de acuerdo a lo prevenido en el artículo anterior; y
- II. El 70% restante se distribuirá en proporción directa al monto de los derechos suspendidos por cada municipio, dividiéndose al efecto el monto total de derechos suspendidos de cada municipio entre la suma total de los mismos y el producto que resulte será el factor de aplicación.

**ARTICULO 10o.-** Las participaciones serán entregadas a los Ayuntamientos por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado las reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**HIDALGO**  
**Ley de Coordinación Fiscal**

**ARTICULO 4º.-** De las cantidades que perciba el Estado por concepto de participaciones federales, se constituirá el Fondo Unico de Participaciones para los municipios, el cual se conformará de los siguientes rubros:

- A. El 20% del Fondo General de Participaciones;
- B. El 100% del Fondo de Fomento Municipal; y
- C. El 20% de la participación del Gobierno del Estado sobre la recaudación correspondiente por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

**ARTICULO 4º BIS.-** Del Fondo Unico de Participaciones, señalado en el artículo anterior, el Estado formará un fondo de apoyo para el fortalecimiento institucional con el 5% de los rubros A) y C) de dicho artículo.

**ARTICULO 5º.-** Los factores utilizados para la distribución del Fondo Unico de Participaciones para los municipios, se calcularán de la siguiente manera:

- I. 45% de dicho fondo en razón directa a la población de cada municipio;
- II. 45% de dicho fondo en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios del Estado;
- III. 5% de dicho fondo en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en materia de Impuesto Predial y los Derechos por consumo de agua; y
- IV. 5% de dicho fondo en función del número de comunidades existentes en cada municipio.

**ARTICULO 6º.-** Para obtener los porcentajes de distribución del Fondo Unico de Participaciones sobre los municipios se estará a lo siguiente:

- I. Se determinará el porcentaje que representen los habitantes de cada municipio en relación a la población total del Estado;

- II. Se determinará el porcentaje que representa la recaudación efectiva de los ingresos de cada municipio en materia de Impuesto Predial y los Derechos de consumo de agua, de la suma de todos ellos;
- III. Se determinará el porcentaje que representa el número de comunidades de cada municipio de la suma de todas ellas en el Estado; y
- IV. Para obtener el grado de marginación de cada municipio del Estado se considerarán los indicadores económicos, sociales y culturales, correspondiendo a cada municipio un porcentaje del grado de marginación total del Estado.

**ARTICULO 7º.-** Los 4 factores dinámicos establecidos en las fracciones del artículo 6º., se calcularán de acuerdo al estudio que al respecto realice la Secretaría de Finanzas y Administración en base a los documentos expedidos por las autoridades competentes en cada materia debiéndose actualizar por lo menos cada 3 años, aplicándose los ajustes correspondientes a cada municipio.

**ARTICULO 8º.-** De acuerdo a los factores establecidos en el Artículo 6º, y conforme a lo prescrito por el Artículo 5º, los porcentajes correspondientes a los Municipios del Estado serán los siguientes:

	MUNICIPIO*	PORCENTAJE
MAXIMO	PACHUCA	5.0205
MEDIO	NALNALI	1.1630
MINIMO	TLANALAPA	4565

\* Por falta de espacio solo se incluyen datos de 3 porcentajes de los municipios, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 84 municipios en la entidad.

**ARTICULO 9º.-** Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de la cantidad que corresponda al Estado.

**ARTICULO 10º.-** La Secretaría de Finanzas del Estado, una vez identificada la asignación mensual que le corresponde a la entidad de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio.

La liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada Ejercicio Fiscal, tomando en consideración las cantidades que se hubieren afectado provisionalmente.

JALISCO

Decreto No. 16039

(publicado el 28 de diciembre de 1995)

**ARTICULO PRIMERO.-** El Gobierno del Estado de Jalisco, cubrirá a sus municipios de la entidad:

- I. El 18.5% del total de las percepciones que obtenga el Estado por concepto de participaciones federales derivadas del Fondo General de Participaciones; en forma directa de acuerdo con los coeficientes que se estipulan en el presente decreto. Estos recursos se entregarán a través de la Partida Presupuestal 180173904301, "Participaciones a Municipios por Ingresos Estatales y Federales";
- II. El 100% de lo que reciba el Estado del Fondo de Fomento Municipal en forma directa de acuerdo con los coeficientes que se estipulan en este decreto.
- III. El 18.5% del importe que perciba por concepto de participaciones en el Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; en forma directa de acuerdo con los coeficientes que se estipulan en el presente decreto.
- IV. El 3.5% adicional del Fondo General de Participaciones y del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, servirá para garantizar a los municipios que vieron reducidos sus coeficientes, con relación a 1995, de tal forma que reciban como mínimo un 15% nominal adicional sobre las participaciones recibidas en el citado ejercicio fiscal.

Lo anterior en los términos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

El importe que se forme con los porcentajes señalados se distribuirá entre los municipios en forma directa de acuerdo a las cantidades que resulten de aplicar a su total los factores porcentuales, que para cada municipio, se indican a continuación:

	MUNICIPIO*	PORCENTAJE
MAXIMO	GUADALAJARA	24.9880
MEDIO	SAN GABRIEL	0.3475
MINIMO	MANUEL M. DIEGUEZ	0.2018

\* Por falta de espacio sólo se incluyen datos de 3 coeficientes de los municipios del Estado, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 124 municipios en el Estado.

## ESTADO DE MEXICO

### Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México

**Artículo 2.-** Los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, serán equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones. En el entendido de que los ingresos correspondientes a la adición del 1.0% al mismo Fondo General, derivados de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, serán aplicados en un 50% a favor de los Municipios.

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

Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General está estructurado en tres partes para su distribución:

- a) El 40% del incremento, se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año de que se trate.
- b) Otro 40% del incremento del fondo, se asignará en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo.

Para efectos de este inciso, se tomarán en cuenta, los ingresos que por concepto de precios públicos recaude el municipio o su organismo des-

centralizado operador de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

- c) El 20% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las participaciones a favor de los municipios a que se refiere el artículo 2 de esta Ley correspondientes a la adición al Fondo General de Participaciones, se distribuirán atendiendo a la recaudación registrada e informada por cada Municipio en el ejercicio fiscal en que entró en vigor la Coordinación en materia de Derechos entre los Gobiernos del Estado de México y el Federal, por los conceptos que con motivo de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.

**Artículo 4.-** Las participaciones provenientes del Fondo General sumadas a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 2 de esta ley, se determinarán como sigue:

**Artículo 6.-** Las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales a dicho fondo derivadas de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de derechos, se distribuirán conforme a lo siguiente:

- I. El 50% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre todos los municipios del Estado.
- II. El 50% restante se distribuirá conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada municipio en su Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

Para efectos de esta fracción, los Municipios que tengan constituidos organismos descentralizados prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, reportarán por sí o a través de dichos organismos, la recaudación de los derechos o precios públicos de agua potable y drenaje.

**Artículo 7.-** Las participaciones federales que correspondan a los municipios de los fondos que establece esta ley, se calcularán por cada ejercicio fiscal.

La Secretaría de Finanzas y Planeación, una vez identificada la asignación mensual que le corresponda a la entidad de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio.

De conformidad a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7 de la Ley Fiscal Federal mencionada, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran afectado provisionalmente.

El Régimen de Participaciones para los Municipios en Ingresos Federales podrá ser modificado, ajustado o adaptado por el Ejecutivo Estatal, en consonancia con las modificaciones que en su caso, se establezcan para la fórmula de distribución de participaciones dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por lo que hace a la percepción de las participaciones derivadas de la imposición federal en materia de Tenencia o Uso de Vehículos prevista por la legislación federal relativa, los municipios percibirán por este concepto, el 20% del monto que por este rubro perciba el Estado, quedando obligados en términos de los acuerdos de coordinación que al efecto se suscriban. Asimismo el Estado participará del 20% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores Estatal, así como del 20% de la recaudación del Impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados, a los municipios.

Las participaciones a los municipios, derivadas de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal y Estatal, así como del Impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados, se distribuirán tomando como base la cifra índice que se registre, equivalente a la magnitud de la red carretera estatal que exista en el territorio de cada municipio.

Las autoridades municipales podrán considerar la conveniencia de que los recursos que se deriven de estas participaciones, se adicionen a los apoyos para el fortalecimiento y desarrollo de la red carretera local, en consonancia con el plan, los programas o los proyectos estatales de la materia.

## MICHOACAN

### Decreto No. 5 que Establece las Participaciones que corresponden a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo en los Ingresos Federales y su Distribución para el Ejercicio Fiscal 1996.

**ARTICULO 1º.-** Los municipios del Estado de Michoacán, participarán por conducto del Gobierno del Estado, en los rendimientos de los impuestos fe-

derales y derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, de conformidad con lo establecido por los artículos 2º, 2º-A fracción III, 3º-A y 6º de la Ley de Coordinación Fiscal de fecha 22 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año.

**ARTICULO 2º.-** Se constituirá un Fondo Unico de Participaciones a Municipios, con las proporciones siguientes:

- I. El 20% de lo que corresponda al Estado en:
  - A) El Fondo General de Participaciones;
  - B) De las Participaciones por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y
  - C) De los Incentivos por la Recaudación que se obtenga en el territorio estatal del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal.

**ARTICULO 3º.-** El Fondo Unico de Participaciones a Municipios a que se refiere el artículo anterior, se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45%, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio;
- II. El 45% en proporción directa al grado de desarrollo relativo de cada municipio, en los términos del artículo 6º de este decreto; y
- III. El 10% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada municipio en la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II anteriores.

**ARTICULO 4º.-** El monto de las participaciones que correspondan a cada uno de los municipios de la entidad, en el Fondo Unico de Participaciones que se constituirá conforme a este decreto, se calcularán aplicando a las proporciones señaladas en las fracciones I, II y III, respectivamente, del artículo anterior, los coeficientes de distribución siguientes:

	MUNICIPIO*	DE POB.	DE DES. REL.	INVERSO PPC
MAXIMO	053 Morelia	14.6805	7.0321	1.3677
MEDIO	083 Tancítaro	0.5942	0.6087	0.9993
MINIMO	007 Aporo	0.0635	0.9831	0.1226

\* Por falta de espacio sólo se incluyen datos de 3 coeficientes de los municipios del Estado, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 113 municipios en el Estado.

**ARTICULO 5º.-** Los coeficientes de población para la distribución de la parte del Fondo Unico de Participaciones a que se refiere la fracción I del artículo 3º de este decreto, se obtuvo del número de habitantes determinado por cada municipio, por el Consejo Estatal de Población para el año de 1995, mediante la aplicación del modelo de cálculo desarrollado por el Consejo Nacional de Población, con base en la tasa de crecimiento derivada del último Censo General de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**ARTICULO 6º.-** El grado de desarrollo relativo a que se refiere la fracción II del artículo 3º de este decreto, se determinó calculando el coeficiente para cada municipio, considerando los parámetros siguientes:

- I. Superficie territorial;
- II. Densidad de población, en el año anterior;
- III. Número de localidades;
- IV. Importe de la recaudación de derechos de alumbrado público, en el año anterior;
- V. Importe absoluto de las participaciones que se refiere la fracción II del artículo 3º, del año precedente;
- VI. Importe de las participaciones por habitante; a que se refiere la fracción II del artículo 3º, del año precedente;

Los coeficientes de distribución de esta parte del Fondo Unico de Participaciones a Municipios, han sido el resultado de dividir la suma de los parámetros de cada municipio, entre la suma de los parámetros de todos los municipios.

Para el efecto de cálculo homogéneo de los coeficientes, los datos de los parámetros anteriormente señalados, se expresaron en valores relativos y han sido el resultado de dividir el dato correspondiente a cada uno de los municipios en cada uno de los parámetros, entre la suma de cada uno de los parámetros de todos los municipios. Al parámetro señalado en la fracción V anterior, se le ha dado un peso específico de 25 (veinticinco), y a los parámetros señalados en el resto de las fracciones anteriores, un peso específico de 1 (uno).

**ARTICULO 7º.-** Los coeficientes para la distribución de la parte del Fondo Unico de Participaciones a Municipios, a que se refiere la fracción III del ar-

título 3º de este decreto, se determinaron dividiendo la población de cada municipio, entre la suma de sus participaciones estimadas para 1996, correspondiente a las partes a que se refieren las fracciones I y II del artículo 3º referido.

**ARTICULO 8º.-** Las participaciones que correspondan a los municipios del Fondo Unico que se establece en este decreto, estarán sujetas al resultado de la recaudación de los conceptos participables, así como a la determinación provisional mensual y a los ajustes cuatrimestrales y del ejercicio, que efectúe la federación para el Estado y se cubrirán dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba.

#### MORELOS

#### **Decreto No. 16 que reglamenta la distribución por parte del Estado a los municipios de las participaciones en impuestos federales, (publicado el 27 de julio de 1988)**

**ARTICULO UNICO.-** De las participaciones en impuestos federales que le corresponden al Gobierno del Estado de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuirá a los municipios:

- A) El 20% del total de los fondos federales y financiero complementario de participaciones.
- B) El 100% del Fondo de Fomento Municipal.

Esta distribución se hará con base en la importancia socioeconómica de la población del municipio de que se trate, y para esto, se aplicará el factor que corresponda en cada caso.

El monto anual de las participaciones en impuestos federales, conforme a los porcentajes citados, será dividido entre los doce meses del año, la cantidad resultante se entregará mensualmente a los municipios.

Para el caso de que al final del ejercicio se produjere algún incremento de acuerdo con los ingresos definitivos, éste se aplicará en su oportunidad.

#### NAYARIT

#### **Decreto No. 7923. Los factores de distribución de las participaciones federales a los municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal de 1996 (publicado el 20 de diciembre de 1995).**

**ARTICULO 2o.-** Las cantidades que los Municipios percibirán por concepto de las participaciones federales, se calcularán sobre los porcentajes siguientes:

- I. Del Fondo General de Participaciones, el 20%.
- II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100% y
- III. Del 100% del importe de la recaudación que se obtenga en la entidad del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20%.

**ARTICULO 3o.-** Los montos de distribución de las participaciones, para los efectos del presente decreto, se denominarán "Factores de Distribución".

**ARTICULO 4o.-** Los Factores de Distribución por Municipio que se aplicarán sobre el Fondo General de Participaciones, serán los que se determinen en el Artículo 7o. de esta resolución.

**ARTICULO 5o.-** Para la distribución del Fondo de Fomento Municipal, se aplicarán los mismos factores determinados en el artículo 7o. de este mismo decreto.

**ARTICULO 6o.-** Por lo que se refiere a las cantidades a distribuir entre los municipios provenientes del 20% del 100% de la recaudación en la entidad del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se estará a lo siguiente:

- I. Se entregará íntegramente la parte correspondiente a los municipios (20% del 100%) a cada uno de aquéllos que, según su captación fiscal en sus respectivas demarcaciones, aporten cuotas por este concepto a través de las Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, establecidas en sus propias jurisdicciones.
- II. Los municipios en los que no se capte ninguna cantidad por concepto de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a través de las Oficinas Recaudadoras correspondientes, no recibirán por ende ninguna participación sobre este gravamen.

**ARTICULO 7o.-** Los factores conforme a los cuales serán distribuidas a los municipios las participaciones correspondientes al Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, son los siguientes:

MUNICIPIO	PORCENTAJES
Tepic	39.00
Acaponeta	3.62
Amatlán de Cañas	2.95
Ahuacatlán	2.91
Compostela	3.91
Ixtlán del Río	3.16
Jala	2.81
Rosamorada	2.80
Ruiz	3.33
San Blas	4.69
Santa María del Oro	2.81
Santiago Ixcuintla	7.78
Tecuala	3.50
Tuxpan	3.79
Xalisco	3.10
San Pedro Lagunillas	2.97
La Yesca	1.60
El Nayar	1.50
Huajicori	1.53
Bahía de Banderas	2.14
Total	100.00%

**ARTICULO 8o.-** En cuanto a la distribución del 20% del importe del 100% de la recaudación en el Estado del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se estará a lo previsto en el Artículo 6o. de este decreto.

**Adición al Decreto número 7923 publicada el 8 de mayo de 1996.**

**ARTICULO 10o.-** De la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, el Estado participará un 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá de manera inversamente proporcional a los factores contenidos en el artículo 7o. de este decreto”.

#### NUEVO LEON

#### Ley y Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León

**ARTICULO 4o.-** Las participaciones federales que en los términos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, perciban los municipios de la Entidad a través del Estado, se distribuirán entre ellos de la siguiente manera:

- I. De las cantidades que perciba el Estado por concepto de participaciones federales del Fondo General de Participaciones, los municipios recibirán el equivalente al 20% de dichas cantidades, que se distribuirán entre ellos de la siguiente manera:
  - a) El 6% por partes iguales.
  - b) El 47% en la proporción que represente el Impuesto Predial y los ingresos por suministro de agua recaudados en cada municipio durante 1995, respecto de la recaudación total en ese año en todos los municipios del Estado.
  - c) El otro 47% se distribuirá en proporción a su población.
  
- II. Las cantidades que perciba el Estado por concepto de Fondo Nacional de Fomento Municipal integrarán un Fondo de Fomento Municipal Estatal, que se distribuirá entre los municipios, en proporción al Impuesto Predial y a los Ingresos por Suministro de Agua recaudados en cada municipio durante 1995.
  
- III. De las cantidades que perciba el Estado por concepto de la recaudación que se obtenga en su territorio del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los municipios recibirán el equivalente al 20% de dichas cantidades, que se distribuirá entre ellos de la siguiente manera:
  - a) El 20% por partes iguales.
  - b) El 40% en forma proporcional a su población.
  - c) El restante 40% en proporción a la recaudación que durante 1996 se obtenga en cada municipio por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
  
- IV. De las cantidades que percibe el Estado por concepto del Fondo Asignable por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las Bebidas Alcohólicas, Cerveza y Tabacos, los municipios recibirán el equivalente al 20% de dichas cantidades, que se distribuirán entre ellas en proporción al Impuesto Predial y a los Ingresos por Suministro de Agua recaudados en cada municipio durante 1995.

## OAXACA

### Ley de Coordinación Fiscal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

**ARTICULO 2.-** Los ingresos que integran el Fondo Municipal de Participaciones derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, serán equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones y de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, así como por el 100% del Fondo de Fomento Municipal y todos aquellos que disponga la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

**ARTICULO 3.-** El factor que a cada municipio corresponda en el Fondo Municipal de Participaciones se determinará conforme a lo siguiente:

- I. 30% en proporción directa al número de habitantes de cada municipio con relación al total estatal.
- II. 30% en proporción directa a los ingresos obtenidos de la recaudación del Impuesto Predial realizada por cada municipio, con respecto al de todos ellos, durante el año inmediato anterior.
- III. 35% en proporción directa a los índices de marginación de cada municipio.
- IV. 5% en proporción inversa al número de localidades de cada municipio, con relación al total de ellos.

Para efectos de lo dispuesto en las fracciones I a la IV del presente artículo y con el objeto de que la Secretaría de Finanzas pueda determinar su monto y entregar las participaciones correspondientes a cada municipio, se estará a lo siguiente:

El número de habitantes de cada municipio se tomará de la última información que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los municipios tendrán la obligación de informar dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año el monto de la recaudación del Impuesto Predial, así como sus ingresos totales correspondientes al año inmediato anterior. En caso de que los municipios no proporcionen dicha información dentro del plazo establecido, la Secretaría de Finanzas podrá estimar las cantidades respectivas.

Los índices de marginación se tomarán de la última información que hubiere dado a conocer el Consejo Nacional de Población. Para evitar que aparezcan municipios con índice de marginación negativo, se considerará un parámetro adicional de 1.75 a todos y cada uno de los índices establecidos por el propio Consejo Nacional de Población.

El número de localidades de cada municipio se tomará de la última información que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**ARTICULO 6.-** Las participaciones federales que correspondan a los municipios del Fondo que establece la presente ley, se calcularán y pagarán por cada ejercicio fiscal.

La Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual provisional que le corresponda a la entidad de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio.

De conformidad a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieren afectado provisionalmente.

## PUEBLA

### Decreto del H. Congreso del Estado que aprueba el Sistema para la Distribución de Participaciones a los Municipios del Estado de Puebla, (publicado el 26 de diciembre de 1995)

**ARTICULO 3.-** Los fondos participables que integran el Sistema son:

- I. Fondo de Desarrollo Municipal.
- II. Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación.

**ARTICULO 4.-** Las participaciones que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos y de los recursos que la federación entregue directamente a las entidades por concepto de participaciones en impuestos federales, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado.

Asimismo, las participaciones que recibirán los municipios del total de la recaudación que se realice en el Estado por concepto del Impuesto sobre Tenen-

cia o Uso de Vehículos, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado.

Dichos porcentajes integrarán el Fondo de Desarrollo Municipal.

**ARTICULO 5.-** El 100% del Fondo de Fomento Municipal será entregado por el Estado a los municipios. Dichos recursos integrarán el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación.

**ARTICULO 6.-** El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los municipios de la siguiente forma:

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.
- II. El 50% restante, en relación directa al estrato de marginalidad municipal conforme a los criterios siguientes:

Estrato de marginalidad	Prioridad
Muy baja	0
Baja	1
Media	2
Alta	3
Muy Alta	4

Este 50% del Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los municipios mediante la aplicación de la fórmula siguiente:

$$P_i^t = \frac{R \times Fd}{Nm} \quad \text{donde:}$$

$P_i^t$  Participación para el municipio  $i$  en el año  $t$  para el cual se realiza el cálculo.

$R$  Total de recursos a distribuir a que se refiere la fracción II de este artículo

$Fd$  Factor de distribución que se obtiene de la siguiente manera:

$$Fd = \frac{\text{Ponderación del estrato del Municipio } i}{\text{Sumatoria de las ponderaciones}}$$

$Nm$  Número de Municipios en cada estrato

La ponderación del estrato del Municipio a que se hace referencia se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$P = f \times q \quad \text{donde:}$$

$P$  Ponderación que se asigna a cada estrato en función al número de municipios que integran cada uno de ellos y a su prioridad.

$f$  Frecuencia o número de Municipios en un mismo estrato de marginación, de acuerdo con su índice de marginalidad.

$q$  Prioridad asignada a cada estrato.

Para efecto de este artículo, las cifras de población se tomarán de la última información oficial que al iniciar cada ejercicio hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en tanto que los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginalidad que al inicio de cada ejercicio fiscal dé a conocer oficialmente la Secretaría de Desarrollo Social con base en la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población.

**ARTICULO 7.-** El 100% del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal se distribuirá considerando la recaudación del Impuesto Predial que capten los Municipios y los cobros de agua potable que capten los mismos o sus organismos operadores, conforme a la siguiente fórmula:

$$C_i^t = \frac{N_i^t}{N_i^e} \quad \text{donde:}$$

$$N_i^t = C_{t-1}^i \times \frac{R_{t-1}^i}{R_{t-2}^i}$$

$i$  Cada uno de los 217 municipios del Estado.

$N_i^t$  La proporción que representa la recaudación del Impuesto Predial que capte el municipio  $i$ , y los cobros de agua potable que capte el mismo o el organismo operador del municipio  $i$  en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo, con respecto a la del segundo ejercicio inmediato anterior, ponderada con el coeficiente del ejercicio inmediato anterior de dicho Municipio.

$N_t^e$  Sumatoria de  $N_t^i$ .

$C_t^i$  Coeficiente del municipio  $i$  en el año  $t$  para el cual se realiza el cálculo.

$C_{t-1}^i$  Coeficiente del municipio  $i$  en el año inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

$R_{t-1}^i$  Recaudación del Impuesto Predial y de los cobros por consumo de agua potable del municipio  $i$  o el organismo operador del municipio  $i$  en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

$R_{t-2}^i$  Recaudación del impuesto predial y de los cobros por consumo de agua potable del municipio  $i$  o el organismo operador del municipio  $i$  en el segundo ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

**Acuerdo a efecto de distribuir el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal (publicado en enero 5 de 1996).**

SEGUNDA,. En 1996, por ser el primer año de aplicación de la fórmula vigente, se usarán los coeficientes obtenidos con la siguiente fórmula para los tres primeros meses del año:

$$C_t^i = \frac{R_{t-1}^i}{R_{t-1}^e} \text{ en donde:}$$

$C_t^i$  Coeficiente del municipio  $i$  en el año  $t$  para el cual se realiza el cálculo.

$R_{t-1}^i$  Recaudación del Impuesto Predial y de los cobros por consumo de agua potable del municipio  $i$  o el organismo operador del municipio  $i$  en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

$R_{t-1}^e$  Sumatoria de la recaudación de Impuesto Predial y cobros por consumo de agua potable de los 217 municipios del Estado.

Para efectos de la fórmula anterior, se utilizará la información de dicha recaudación de cada uno de los 217 Municipios del Estado, que se encuentre disponible en la Secretaría de Finanzas el 10 de enero de 1996.

TERCERA.- En 1996, la variable  $C_{t-1}^i$  utilizada para el cálculo del coeficiente definitivo de distribución del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, será calculada con la fórmula descrita en la disposición segunda transitoria de este acuerdo, usando la información de la recaudación del Impuesto Predial y cobros por consumo de agua potable de cada municipio, que se obtenga en términos del propio acuerdo.

**QUERETARO**

**Ley que Fija las Bases, Montos y Plazos conforme a los cuales se distribuirán y cubrirán las participaciones federales correspondientes a los municipios del Estado de Querétaro para el año fiscal 1996.**

ARTICULO 4.- Las participaciones federales globales que corresponden a los municipios del Estado del Fondo General de Participaciones para el año fiscal 1996, no será inferior al veinte por ciento de las cantidades que correspondan al Estado por concepto de ingresos federales y se distribuirán de acuerdo al siguiente porcentaje:

MUNICIPIO	PORCENTAJE
AMEALCO DE BONFIL	3.20
ARROYO SECO	2.60
CADEREYTA DE MONTES	5.00
COLON	3.70
CORREGIDORA	3.40
EL MARQUES	4.60
EZEQUIEL MONTES	3.80
HUIMILPAN	2.40
JALPAN DE SERRA	4.10
LANDA DE MATAMOROS	2.90
PEDRO ESCOBEDO	3.20
PEÑAMILLER	2.40
PINAL DE AMOLES	3.10
QUERETARO	38.00
SAN JOAQUIN	1.90
SAN JUAN DEL RIO	9.00
TEQUISQUIAPAN	4.00
TOLIMAN	2.70

ARTICULO 5.- La cantidad total que corresponde a los municipios del Fondo de Fomento Municipal será cubierta íntegramente por conducto del Estado y se dividirá en dos acervos. El primero se formará con el monto que correspon-

dería a los municipios sin incluir la Coordinación en Derechos con la Federación y se distribuirán en forma inversamente proporcional al índice señalado en el artículo anterior. El segundo acervo, se integrará con el monto que resulte del incremento del Fondo de Fomento debido a la Coordinación en Derechos Municipales que percibieron en el año fiscal 1995.

**ARTICULO 6.-** Las participaciones a que esta ley se refiere serán cubiertas en efectivo sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de retención ni de deducciones.

La entrega del importe de las participaciones se hará con la misma periodicidad con que la federación las entregue al Estado, debiéndose hacer el pago dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que las reciba.

**ARTICULO 8.-** Con motivo de haberse incrementado el Fondo General de Participaciones al modificarse los factores de distribución del mismo, para pasar del 18.51% al 20.0% de la recaudación federal participable y con el propósito de beneficiar a los Ayuntamientos con más bajo porcentaje, el resultado de la diferencia de ambos factores y que es de 1.49% se distribuirá el 20% que le corresponde a los municipios en forma proporcionalmente inversa de acuerdo a la siguiente tabla de distribución:

MUNICIPIO	PORCENTAJE
AMEALCO DE BONFIL	5.91
ARROYO SECO	7.28
CADEREYTA DE MONTES	3.79
COLON	5.12
CORREGIDORA	5.57
EL MARQUES	4.11
E. MONTES	4.98
HUIMILPAN	7.89
JALPAN DE SERRA	4.62
LANDA DE MATAMOROS	6.53
PEDRO ESCOBEDO	5.91
PEÑAMILLER	7.89
PINAL DE AMOLES	6.11
QUERETARO	0.50
SAN JOAQUIN	9.96
SAN JUAN DEL RIO	2.10
TEQUISQUIAPAN	4.73
TOLIMAN	7.00

**QUINTANA ROO**  
**Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo**

**ARTICULO 5o.-** Municipios coordinados, términos y monto de las participaciones.

El Municipio que mediante convenio se haya incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, participará en efectivo y sin condición alguna en la distribución de los Fondos Federales que quedarán integrados de la siguiente manera:

- I. El 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones del Fondo General e Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a los que se refiere el artículo 2o. y artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.
- II. El 100% de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere el artículo 2º-A de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- III. Cualquier otro tipo de participaciones que apruebe el Gobierno Federal.

**ARTICULO 6o.-** El municipio que opte por no incorporarse al sistema que establece esta ley, recibirá las participaciones federales que le correspondan en los términos del artículo 5o. fracción I de la presente Ley a excepción de los que se obtengan por concepto de tenencia y uso de vehículos, para ello, la distribución de los ingresos por este concepto se hará con base a los factores que establece el artículo 8o. de la misma.

**ARTICULO 7o.-** El factor que a cada municipio corresponda de los recursos que establece el artículo 5º fracciones I y II de esta ley, se determinará conforme a las reglas siguientes:

- I. Se establecerá un monto global compuesto por los recursos estimados, señalados en las fracciones I y II del artículo 5º de la presente ley.
- II. La población y la superficie territorial, serán proporcionados en forma oficial por el I.N.E.C.I. y se sujetarán a los resultados del último censo de población y vivienda.
- III. Los datos de la Recaudación de Agua y Predial serán los que proporcione la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, respectivamente.

IV. Los factores de distribución a que se refiere la fracción III del presente artículo, serán los del ejercicio inmediato anterior al año de la correspondiente distribución.

**ARTICULO 8o.-** La determinación de los coeficientes para la distribución de los recursos que establece el artículo 5º, fracciones I y II de esta ley, será de acuerdo a los siguientes factores:

- I. El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada municipio.
- II. El 25% será distribuido en partes iguales, para cada municipio.
- III. El 10% se distribuirá en relación a la inversa de la recaudación del agua por municipio.
- IV. El 5% será distribuido en relación directa a la recaudación del impuesto predial por municipio.
- V. El 15% se distribuirá en relación a la inversa de la superficie territorial comprendida en cada municipio.

La base para la determinación de estos coeficientes será el importe de los fondos comprendidos en el artículo 5º, fracciones I y II de esta ley, estimados para el ejercicio fiscal a que corresponda la liquidación y de acuerdo a las cifras oficiales que proporcione la S.H.C.P.

**ARTICULO 9o.-** Liquidaciones de las participaciones.

El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual que le corresponde a la entidad de los fondos previstos en el artículo 2º y 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, afectará mensualmente la participación que le corresponde a cada municipio.

La liquidación de los ajustes cuatrimestrales y definitivos quedarán sujetos a la normatividad establecida en el artículo 7º de la Ley Federal en la Materia.

**ARTICULO 10o.-** Las participaciones a que se refiere el artículo anterior serán cubiertas a los municipios por el Estado, a más tardar a los diez días calendario después de haberlas recibido de la Tesorería de la Federación.

Transcurrido el plazo de ministración de las participaciones sin que el Estado las hubiese cubierto por razones atribuibles a éste, el municipio podrá solicitar el pago de intereses moratorios a razón a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

## **SAN LUIS POTOSI** **Ley de Coordinación Fiscal**

**ARTICULO 3-A.-** Al quedar establecido a favor del Estado las participaciones federales en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los municipios participarán del 100% de su rendimiento.

**ARTICULO 4.-** La cantidad que a cada municipio corresponda del Fondo General será calculada conforme a la siguiente mecánica:

- I. Del veinte por ciento distribuible entre los municipios se formarán dos fondos: el primer fondo conformado con un noventa por ciento del total distribuible, que se asignará a cada uno de ellos con base en el número de habitantes con que cuenten, de acuerdo al último Censo General de Población o Conteo publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; y el segundo fondo constituido con un diez por ciento del total distribuible, que se utilizará para resarcir a aquellos municipios que con este nuevo sistema de reparto lleguen a percibir menos de lo que recibirían con base en el sistema de reparto vigente en el año de mil novecientos noventa y cuatro;
- II. Si al finalizar el año resultara un excedente del segundo fondo, éste se distribuirá entre los municipios en proporción al índice de población, conforme al último Censo General de Población o Conteo, exclusivamente entre los municipios que hicieron uso de ese fondo; y
- III. De darse el caso de creación de nuevos municipios, para los efectos de las fracciones anteriores se sumará el número de habitantes tanto de la nueva cabecera municipal, como de las comunidades rurales que lo integren, pero siempre con base en los datos del último Censo General de Población o Conteo. El coeficiente así obtenido se restará del que correspondía al municipio o municipios de donde se segregó el área que integrará al nuevo municipio.

**ARTICULO 5.-** Los municipios participarán en la distribución del fondo de participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios en un 100% de su monto, en proporción al número de habitantes conforme al últi-

mo Censo General de Población o Censo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**ARTICULO 6.-** Los municipios participarán en la distribución del Fondo de Fomento Municipal conforme a las reglas siguientes:

- I. Del cien por ciento distribuible entre los municipios se formarán dos fondos: el primer fondo integrado con un noventa por ciento del total distribuible, que se asignará a cada uno de ellos con base en el número de habitantes con que cuente, conforme al último Censo General de Población o Censo publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el segundo fondo, constituido por un diez por ciento del total distribuible, que se utilizará para resarcir a aquellos municipios que con este nuevo sistema de reparto lleguen a percibir menos de lo que recibirían con base en el sistema de reparto vigente en el año de mil novecientos noventa y cuatro;
- II. Si al finalizar el año resultara un excedente del segundo fondo, éste se repartirá en proporción al índice de población conforme al último Censo General de Población o Censo exclusivamente entre los municipios que hicieron uso de ese fondo; y
- III. De darse el caso de creación de nuevos municipios, para los efectos de las fracciones anteriores se sumará el número de habitantes tanto de la nueva cabecera municipal como de las comunidades rurales que lo integren, pero siempre con base en los datos del último Censo General de Población o Censo. El coeficiente así obtenido se restará del que correspondía al municipio o municipios de donde se segregó el área que integrará al nuevo municipio.

**ARTICULO 6-A.-** La cantidad que a cada municipio corresponda de la Recaudación Federal Participable por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos será calculada de la siguiente forma:

- I. Del veinte por ciento distribuible entre los municipios se formarán dos fondos: el primer fondo, integrado por un noventa por ciento del total distribuible, que se asignará a cada uno de ellos con base en el número de habitantes con que cuenten, conforme al último Censo General de Población o Censo publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el segundo fondo, constituido por un diez por ciento del total distribuible, que se utilizará para resarcir a aquellos municipios que con este nuevo sistema de reparto lleguen a percibir menos

de lo que recibirían con base en el sistema de reparto vigente en el año de mil novecientos noventa y cuatro;

- II. Si del segundo fondo resultara un excedente al finalizar el año, éste se repartirá en proporción al índice de población conforme al último Censo General de Población o Censo, exclusivamente entre los municipios que hicieron uso de ese fondo; y
- III. De darse el caso de creación de nuevos municipios, para los efectos de las fracciones anteriores se sumará el número de habitantes tanto de la nueva cabecera municipal como de las comunidades rurales que lo integren, pero siempre con base en los datos del último Censo General de Población o Censo. El coeficiente así obtenido se restará del que correspondía al Municipio o municipios de donde se segregue el área que integrará al nuevo Municipio.

#### SINALOA

#### Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa (publicada el 15 de enero de 1990)

**Artículo 3.-** El Fondo Municipal de Participaciones se integrará con el 20% de los recursos que perciba el Estado procedentes del Fondo General de Participaciones y de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y por el 100% del Fondo de Fomento Municipal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

**Artículo 4.-** El factor que a cada municipio corresponda en el Fondo Municipal de Participaciones, se determinará conforme a las siguientes bases:

- I. 60% en proporción al número de habitantes de cada municipio en relación al total estatal, en el año inmediato anterior.

El número de habitantes de cada Municipio se tomará de la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- II. 20% en proporción a los ingresos propios, excluidos los derivados del Impuesto Predial, que haya tenido cada uno de los municipios con respecto al de todos ellos, durante el año inmediato anterior.
- III. 15% en partes iguales a cada municipio.

IV. 5% en proporción a la extensión territorial de cada Municipio respecto al total del Estado.

Los factores de participación que conforme a las bases anteriores resulten, se revisarán y modificarán anualmente. En tanto que dichos factores no se actualicen se seguirán aplicando provisionalmente los que correspondan al año inmediato anterior.

**ARTICULO 5.-** Las participaciones federales que correspondan a los municipios del fondo que establece esta ley, se calcularán y pagarán por cada ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, una vez identificada la asignación mensual provisional que le corresponde a la entidad de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio.

Acorde a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran participado provisionalmente.

#### SONORA

#### **Decreto No. 91. Que Establece los Factores de Distribución de Participaciones a los Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1996.**

**ARTICULO 2º.-** Las cantidades que los municipios percibirán por concepto de las participaciones federales a que se refiere el artículo anterior, se calcularán sobre los porcentajes siguientes:

- I. Del Fondo General de Participaciones, el 20%.
- II. Del Fondo de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, a las bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco, el 20%.
- III. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%.
- IV. Del Importe de la recaudación que corresponda a la entidad del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20%.

**ARTICULO 3º.-** Para el ejercicio fiscal de 1996, los montos de las participaciones que a cada municipio correspondan, del Fondo General, se distribuirán conforme a lo siguiente:

- A) El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio.

Los datos sobre población que se consideran para la determinación de los factores de distribución de participaciones de esta parte del Fondo General, corresponden a la última información oficial dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- B) El 45.17% se distribuirá mediante la aplicación de un coeficiente, que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

- La participación del Fondo General correspondiente a cada municipio en el año de 1994, se divide entre el total del Fondo General que correspondió a todos los municipios en ese mismo año.
- El resultado de la relación anterior por municipio, se multiplica por el incremento que tenga cada uno de éstos en las contribuciones asignables en el año de 1994, respecto a los asignables de 1993.
- Se suman los resultados obtenidos de acuerdo con el punto anterior, calculados para todos los municipios del estado. Con base en estos últimos, se determina el porcentaje correspondiente a cada municipio respecto del total.

Las contribuciones asignables a que se hace referencia en este inciso, son el Impuesto Predial, Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos y Derechos sobre Consumo de Agua, captados en sus respectivos territorios, por las dependencias u organismos estatales o municipales correspondientes.

- C) El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones que tuvo cada municipio, en el total del Fondo General, en el ejercicio de 1994.

**ARTICULO 4º.-** Los elementos base de distribución de las participaciones para efectos del presente decreto, se denominarán "Factores de Distribución".

**ARTICULO 5º.-** Las cantidades del Fondo de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios a las bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco, que percibirán los municipios se distribuirán de acuerdo a los factores de distribución del 45.17% del Fondo General determinado conforme a lo previsto en el artículo 3º inciso A) del presente Decreto.

**ARTICULO 6º.-** Los factores determinados conforme al inciso B) del artículo 3º de este decreto, serán aplicables igualmente para distribuir a los municipios, las cantidades provenientes del 20% del importe de la recaudación que corresponda al Estado del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

**ARTICULO 7º.-** Por lo que se refiere a las cantidades que pertenezcan a los municipios del Fondo de Fomento Municipal, se estará a lo siguiente:

- I. Dos terceras partes se distribuirá de acuerdo a los factores de distribución del 45.17% del Fondo General de Participaciones, determinados conforme a lo previsto en el artículo 3º.- inciso B) del presente decreto.
- II. Una tercera parte atendiendo a los factores que se fijen para la distribución del 9.66% del Fondo General de Participaciones, de acuerdo a las reglas previstas en el artículo 3 inciso C).

**ARTICULO 8º.-** Las participaciones que correspondan a los municipios conforme a las disposiciones de este decreto, les serán cubiertas por la Secretaría de Finanzas del Estado, en los plazos, forma y términos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.

**ARTICULO 9º.-** Los factores, conforme a los cuales serán distribuidos a los municipios las participaciones correspondientes al 45.17% del Fondo General y el 20% del Fondo de Impuestos sobre Producción y Servicios a las bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos a que se hace referencia en el artículo 3º inciso A) y el artículo 5º del presente Decreto, serán los siguientes.

	MUNICIPIOS*	FACTOR
MAXIMO	HERMOSILLO	25.443670
MEDIO	MAGDALENA DE KINO	1.061570
MINIMO	OQUITOA	0 020048

**ARTICULO 10º.-** Por lo que respecta a las cantidades que pertenecen a los municipios del 45.17% del Fondo General de Participaciones referido en el artículo 3º inciso B), y el 20% del importe de la recaudación que corresponda

al Estado del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se aplicarán los factores que se relacionan a continuación:

	MUNICIPIOS*	FACTOR
MAXIMO	HERMOSILLO	25.392795
MEDIO	MAGDALENA DE KINO	0.940069
MINIMO	ARIZPE	0 022794

**ARTICULO 11.-** La cantidad que a cada municipio corresponda del 9.66% a que se refiere el inciso C) del artículo 3º de este Decreto, se distribuirá conforme a los siguientes factores:

	MUNICIPIOS*	FACTOR
MAXIMO	PUERTO PEÑASCO	2.778170
MEDIO	TEPACHE	1.409885
MINIMO	SAN JAVIER	0.331174

\* Por falta de espacio sólo se incluyen datos de 3 factores de los municipios del Estado, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 70 municipios en el Estado.

## TABASCO

### Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco

**ARTICULO 4.-** La Secretaría de Finanzas calculará y entregará con periodicidad mensual, las participaciones federales que correspondan a los municipios en los fondos que establece esta Ley.

**ARTICULO 7.-** Se establece el Fondo Municipal de Participaciones, el cual se constituye con:

- A) El 20% del monto percibido por el Estado proveniente del Fondo General de Participaciones;
- B) El 100% del Fondo de Fomento Municipal;
- C) El 20% de la Participación Federal percibida por el Estado en la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; y
- D) Los demás rubros que señale la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

**ARTICULO 8.-** Los municipios percibirán por concepto de participación el 100% del monto del Fondo Municipal de Participaciones, el cual, a su vez, se integra de los fondos: Predial, Recaudatorio, Básico, Equitativo y de Desarrollo Social.

**ARTICULO 9.-** Cada municipio percibirá participaciones del Fondo Predial equivalente a dos veces la recaudación del impuesto predial registrada en el municipio en el mismo ejercicio fiscal, salvo aquellos municipios cuyas participaciones totales excedan el 25% del Fondo Municipal de Participaciones. En cada ejercicio fiscal, el Fondo Predial se constituirá del total de las participaciones pagadas, señaladas en el párrafo anterior.

**ARTICULO 10.-** En cada ejercicio fiscal, el Fondo Recaudatorio se constituirá de un monto equivalente a la recaudación municipal de impuestos (exceptuando el predial), derechos, recargos, multas y la recaudación federal administrada por los municipios, cada municipio percibirá una participación del Fondo Recaudatorio equivalente al monto de su recaudación de los rubros señalados en este artículo, en el mismo ejercicio fiscal.

**ARTICULO 11.-** Después de constituir el Fondo Predial y el Recaudatorio, con el monto restante en el Fondo Municipal de Participaciones, se procederá a conformar los fondos siguientes:

- A) Una mitad se destinará al Fondo Básico;
- B) Una tercera parte se destinará al Fondo Equitativo; y
- C) Una sexta parte se destinará al Fondo de Desarrollo Social.

**ARTICULO 12.-** En cada ejercicio fiscal, el Fondo Básico se distribuirá en función de los porcentajes que hayan representado las participaciones de cada uno de los municipios en el Fondo Municipal de Participaciones del año inmediato anterior.

**ARTICULO 13.-** En cada ejercicio fiscal, se liquidará el monto correspondiente al Fondo Equitativo en partes iguales a los municipios del Estado.

**ARTICULO 14.-** En cada ejercicio fiscal, se liquidará el monto correspondiente del Fondo de Desarrollo Social, a los municipios del Estado, con base a los programas de desarrollo presentados por los municipios al ejecutivo del Estado.

## TAMAULIPAS

### Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas

**ARTICULO 2º.-** Los Municipios tendrán participación en los ingresos del Estado, en la proporción y conceptos que a continuación se indica:

- I. 20% de los ingresos que perciba el Estado provenientes del Fondo General de Participaciones, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- II. 100% de los ingresos que perciba el Estado, correspondientes al Fondo de Fomento Municipal, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- III. 20% de los ingresos que correspondan al Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- IV. 90% del importe de las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, con excepción de las que imponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados.
- V. El 80% de los ingresos federales que obtengan los Municipios por los derechos de otorgamiento de concesiones por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo-Terrestre, así como el 100% de los gastos de ejecución y de las multas impuestas por los Ayuntamientos, en los términos del Código Fiscal de la Federación, relacionadas con esta materia.
- VI. 100% de las participaciones que perciba el Estado, conforme a los resultados de su colaboración en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- VII. 50% de los ingresos que correspondan al Estado por servicios de prevención y control de la contaminación del medio ambiente, previstos en la Ley de Hacienda del Estado.

**ARTICULO 4º.-** Las participaciones que corresponden a los municipios derivadas del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se distribuirán en proporción a la recaudación que de dicho impuesto se obtenga en cada uno de los mismos.

VERACRUZ

**Decreto No. 12 sobre la Distribución de los Factores de Participaciones Federales de 1996, para los Ayuntamientos de la Entidad (publicado el 28 de diciembre de 1995)**

**ARTICULO UNICO.-** Con fundamento en los artículos 68 fracción XXXIV de la Constitución Política del Estado y 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, de la base que para el efecto se determina en la participación que corresponda anualmente al estado de Veracruz-Llave del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal que establece el Sistema de Coordinación Fiscal se les ministrarán a los municipios de la entidad conforme a los factores siguientes y previo descuento del gasto educativo municipal.

	MUNICIPIO	FACTOR
MAXIMO	VERACRUZ	.1094727959
MEDIO	TIERRA BLANCA	.0108435422
MINIMO	TANCOCO	.0010467358

\* Por falta de espacio sólo se incluyen datos de 3 factores de los municipios del Estado, identificados como máximo, medio y mínimo, ya que existen 207 municipios en el Estado.

YUCATAN

**Decreto No. 19 publicado el 16 de diciembre de 1995.**

**ARTICULO PRIMERO.-** El Estado distribuirá entre los municipios el 20% de las participaciones federales previstas en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que corresponden al mismo, del Fondo General de Participaciones: y, en lo proveniente del Fondo de Fomento Municipal y de los recursos para el Reordenamiento del Comercio Urbano, su totalidad será distribuida entre los propios municipios, la Tesorería General del Estado tendrá a su cargo la distribución de estas participaciones en la forma que sigue:

El 20% mencionado y la totalidad de la cantidad correspondiente al Fondo de Fomento Municipal y de los recursos para el Reordenamiento del Comercio Urbano se distribuirá en los términos que siguen:

- A) El 60% se entregará a los municipios proporcionalmente al número de habitantes que cada uno tenga, tomando en cuenta el resultado del Censo General de Población y Vivienda.

- B) El 20% será distribuido entre los municipios con base en el monto que se haya recaudado en cada uno por concepto del Impuesto Predial y Derechos de Agua del año inmediato anterior.
- C) El 20% restante será distribuido entre todos los municipios del Estado, por partes iguales, constituyendo así una cuota fija.
- D) La entrega a cada municipio, de las cantidades que le correspondan por concepto de participaciones en la forma señalada, deberá hacerse quincenalmente.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Las participaciones que correspondan a los municipios del Estado serán cubiertas precisamente en efectivo, por este último, sin condición alguna y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, calculándose por cada ejercicio fiscal. El Estado, por conducto de la Tesorería General, comprobará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ingreso total que por participaciones hubiere obtenido de la Federación en el ejercicio que se trate, disminuirá las cantidades que hubiere entregado provisionalmente a cada uno de los municipios y formulará la liquidación anual que proceda, a más tardar dentro del sexto mes del año siguiente:

Decreto No. 612

publicado el 24 de diciembre de 1993

**ARTICULO PRIMERO.-** El Estado distribuirá entre sus municipios el 20% de las participaciones federales previstas en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que le corresponden del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de la siguiente manera:

- I. El 50% se entregará a los municipios proporcionalmente, al número de habitantes que cada uno tenga, tomando en cuenta el resultado del Censo General de Población y Vivienda.
- II. El 30% será distribuido entre los municipios con base en el monto que se haya recaudado en cada uno por concepto de impuestos en el año inmediato anterior.
- III. El 20% restante será distribuido entre todos los municipios del Estado por partes iguales, constituyendo así una cuota fija.

- IV. La entrega de participación a cada municipio de la cantidad que le corresponda por concepto de participaciones en la forma señalada, deberá de hacerse mensualmente.

**Decreto No. 20**  
**publicado el 16 de diciembre de 1995**

**ARTICULO UNICO.-** Se prorroga por tiempo indefinido la vigencia del Decreto No. 612 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 24 de diciembre de 1993, que se refiere a la forma de distribuir las participaciones federales previstas en la Ley Federal de Coordinación Fiscal entre los Municipios del Estado.

**ZACATECAS**

**Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y sus Municipios**

**ARTICULO DECIMO SEGUNDO.-** Los municipios recibirán el 20% de las participaciones federales que reciba el estado del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario.

**ARTICULO DECIMO TERCERO.-** Los municipios recibirán íntegramente el Fondo de Fomento Municipal, así como las cantidades que por ley les correspondan de otras participaciones federales que reciba el Estado.

**ARTICULO DECIMO CUARTO.-** Con la suma de los porcentajes a que se refieren los artículos décimo segundo y décimo tercero de esta ley, se integrará el Fondo Unico de Participaciones Federales a los Municipios.

**ARTICULO DECIMO QUINTO.-** La distribución a los municipios del Fondo Unico de Participaciones a los Municipios se hará conforme a las siguientes reglas:

- I. La cantidad que corresponde a cada municipio del 80% del Fondo Unico de Participaciones a los Municipios, se distribuirá conforme a lo siguiente:
  - a) El coeficiente de participación del Fondo Unico de Participación a los Municipios del año inmediato anterior para el que se efectúa el cálculo se multiplica por la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos del municipio en el año inmediato anterior, el resultado se dividirá entre la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras,

productos y aprovechamientos del municipio del segundo año inmediato anterior.

- b) La recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos de todos los municipios en el segundo año anterior para el que se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos de todos los municipios en el año inmediato anterior.
- c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos A) y B).

Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso C) calculados para todos los municipios y se determinará al coeficiente de participación que corresponda a cada municipio del 80% del Fondo Unico de Participaciones a los Municipios.

- II. El 20% en función a las características que cada municipio represente dentro del Plan Estatal de Desarrollo para el ejercicio de que se trate, cuya distribución será autorizada anualmente por la Legislatura en el Presupuesto de Egresos del Estado.

**ARTICULO DECIMO NOVENO.-** La entrega de las participaciones federales a los municipios deberá de ser dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que el estado las reciba de la Federación.

---

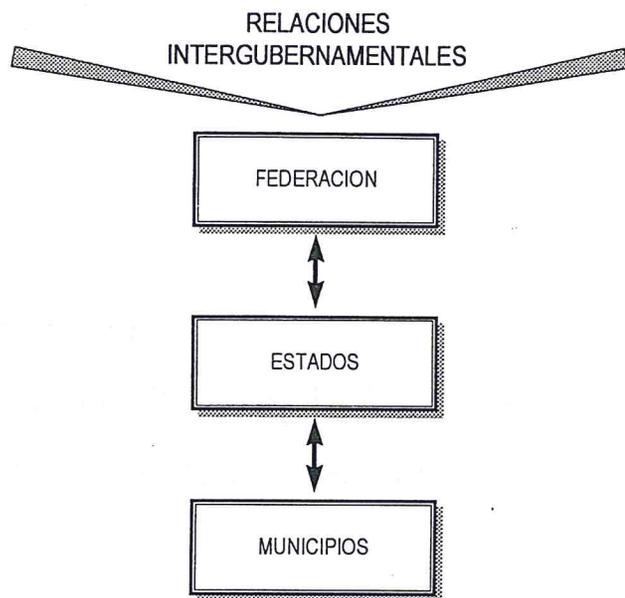
## CAPITULO III

### Normatividad de la Coordinación Fiscal Estados-Municipios

**E**n los capítulos anteriores establecimos las bases de lo que es el federalismo en nuestro país, el estado nacional, en cuanto a su naturaleza jurídica, y más específicamente la estructura jurídica de la hacienda local, así como la distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios, lo que en materia fiscal trae como consecuencia, el hablar de la Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de la Coordinación Fiscal.

Como pudimos observar, el S.N.C.F., sus convenios (adhesión y colaboración administrativa) y anexos, regulan invariablemente las relaciones existentes entre la federación y los estados, y aún cuando en algunos de los anexos a los convenios se incluya la participación de los municipios, dicha participación siempre es a través de la relación existente entre los primeros.

Como sabemos, el gobierno federal nace precisamente de la relación y unión de las entidades federativas, como se establece en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, siendo precisamente este numeral, el fundamento base de las relaciones intergubernamentales, entre los propios estados y de éstos con la federación, pero además, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece un tercer nivel de gobierno denominado «Municipios», considerando a éstos como «la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.» Así pues, podemos decir que las relaciones intergubernamentales son entre los Municipios de un mismo estado y con su propio estado, de éstos entre sí y de los estados con la federación.



De tal manera, al hablar de relaciones intergubernamentales entre los estados y sus municipios, deberemos atender a la legislación local, y no a la federal, ya que, como observamos en el capítulo anterior, en dicha legislación sólo se regulan las relaciones entre la federación y los estados, a través del propio S.N.C.F., en materia fiscal.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se analizará la legislación local vigente que existe en México en esta materia, y que pueda establecer los fundamentos jurídicos para que las relaciones entre los estados y los municipios puedan darse.

Este análisis se presentará a través de cuadros comparativos de la normatividad vigente de cada uno de los estados<sup>1</sup>.

En principio, analizaremos todas aquellas normas de tipo genérico relativas a la hacienda pública, con el fin de fundamentar jurídicamente la posible existencia de una coordinación a nivel local, en forma paralela a la ya existente, a nivel federal.

<sup>1</sup> La legislación, a la que haremos mención durante este capítulo, forma parte del acervo del Centro de Información del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

Como observaremos a lo largo de este capítulo, dichas disposiciones se encuentran dispersas en la normatividad local vigente, es decir, en algunos estados, dichos fundamentos los podremos encontrar en la Constitución Política local, mientras que en otros, se encontrarán en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal o en la Ley Orgánica Municipal, etc. Sin embargo, algunas entidades federativas, además de dichas disposiciones dispersas en la normatividad local vigente, relativa a regular las relaciones estado-municipio, han legislado en forma más específica en relación a este aspecto, expidiendo su propia Ley de Coordinación Fiscal, celebrando de igual forma que a nivel federal, Convenios de Colaboración Administrativa con sus municipios y en algunos casos también se realizan Reuniones Fiscales, en forma muy semejante al esquema federal.



### III.1.- BASES JURIDICAS LOCALES PARA LA COORDINACION ESTADO-MUNICIPIOS.

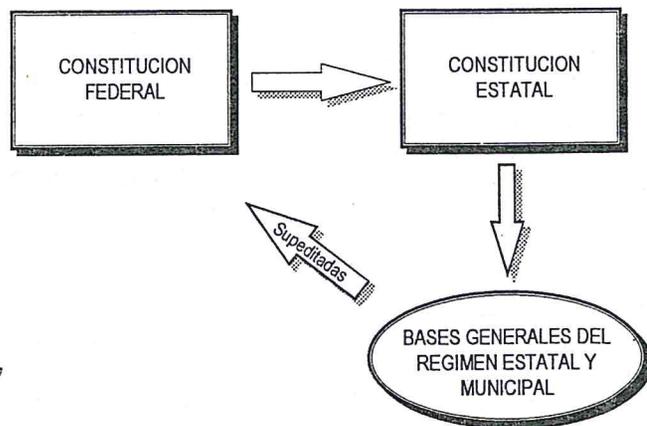
En este apartado revisaremos la normatividad local general, en la que se encuentren disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales, así como la legislación hacendaria estatal y la municipal, con el fin de encontrar las disposiciones vigentes que establezcan los fundamentos legales para la existencia de una relación en materia hacendaria entre el estado y los municipios que lo conforman.

Hay que recordar, que en México se vive en un «Estado de Derecho», es decir, estamos regidos por ciertas leyes y las autoridades que representan a los gobiernos ya sean federales, estatales o municipales, deberán atenerse a lo que la legislación les faculta, es decir, dichas autoridades no podrán realizar ningún acto que no les haya sido conferido por alguna ley, reglamento o decreto expedidos por el Congreso (de la Unión o los locales, respectivamente) o por el Ejecutivo Federal o Estatal y en algunos casos también deberán estar a lo que se establece en los reglamentos autónomos expedidos por los cabildos.

Así pues, en este apartado encontraremos los fundamentos relativos a la coordinación y colaboración entre los estados y sus municipios, los cuales se encuentran dispersos en varios ordenamientos normativos, por lo que se analizarán las Constituciones Políticas Estatales, las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, las Leyes Orgánicas Municipales, los Códigos Fiscales Estatales y Municipales, las Leyes de Hacienda Estatal y Municipal, las Leyes de Ingresos Estatales y Municipales y otros ordenamientos, en los que se puedan encontrar disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales en materia hacendaria.

### III.1.1.- Constitución Política Estatal

La Constitución Política del Estado, es el máximo ordenamiento de cada una de las entidades federativas, como se desprende del propio artículo 41 de nuestra Carta Magna, en el cual se establece como única limitante, la de ceñirse a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del pacto federal, suscrito, por decirlo así, al nacer nuestro país a la vida jurídica como una federación.



De tal forma, que las Constituciones Estatales deben establecer las bases, tanto del Estado como de los Municipios, es decir, este ordenamiento sólo determinará generalidades jurídicas del régimen de cada uno de los estados, atendiendo obviamente a lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que posteriormente el Congreso local legisle en forma particular.

De acuerdo al tema principal de este trabajo, en cuanto a las relaciones hacendarias entre el Estado y sus Municipios, en materia de coordinación o colaboración, lo que se establece en las Constituciones locales es muy genérico, ya que habrá que recordar, que esta no es la norma encargada de establecer dichas relaciones en forma exhaustiva, sino que, como mencionamos anteriormente, sólo deberá determinar los fundamentos para la existencia de alguna relación entre estos 2 niveles de gobierno.

De tal forma, que las Constituciones Estatales, en la materia a tratar, establecen algunas facultades para los Congresos locales, que como sabemos, su principal facultad es la de legislar en todo lo concerniente al Estado, mientras no esté reservado a la Federación y lo relativo a los Municipios, ya que constitucionalmente, éstos carecen de potestad legislativa, como se mencionó en los capítulos anteriores; además, en algunas de dichas constituciones le conceden algunas facultades al Gobernador y a los propios Ayuntamientos, con respecto a las haciendas locales y a las relaciones que pudieran existir entre estos dos niveles.

En el primer cuadro comparativo se establecen las facultades del Congreso local, relativas a las Haciendas estatales y municipales, que pudieran tener alguna injerencia en sus relaciones.

CUADRO No. 1  
FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL EN MATERIA DE HACIENDA LOCAL.  
(CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES)

FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL EN MATERIA DE HACIENDA LOCAL (CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES)	APROBAR LAS LEYES DE INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES	DECRETAR LAS CONTRIBUCIONES NECESARIAS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS	AUTORIZAR AL GOBERNADOR PARA CELEBRAR CONVENIOS CON LA FEDERACION Y LOS MUNICIPIOS	AUTORIZAR A LOS AYUNTAMIENTOS A CELEBRAR CONVENIOS	DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE ESTOS CON EL ESTADO	LEGISLAR EN TODO LO RELATIVO A LA ADMINISTRACION PUBLICA
ENTRADA EN VIGENCIA						
AGUASCALIENTES						
1986						
BAJA CALIFORNIA	27 XI	27 II			27 XXI	
1953					27 XXIII	64 XXII
BAJA CALIFORNIA SUR						54 III
1918		54 III	64 XXIV	64 XLIII		67 I
CAMPESHE						
COAHUILA						
1918						
COAHUILA DE ZARAGOZA						
1911						
CHIHUAHUA						
1921		29 XXVII y 60 XI	64 IX c)			
1964	64 VIII					
DURANGO						
1984	63 XV	55 IV			55 XXXIV	
GUANAJUATO	47 XV				63 V	
1984	129					
HIDALGO						
1984						
JALISCO						
1984		35 IV	35 II			
MEXICO	61 XXX y XXXI					
MICHOACAN						
1995	44 X y XI					
MORTELLOS	40 XXX	40 XIII				
1988						
NAVARA						
1918	47 VII					
NUEVO LEON						
1917		63 IX X			59 XII	
1984						
QUERETARO	59 XIV					
1982						
QUEZARUARO						
1911	41 XXIV					41 II
1975	75 X y XXIII				75 XXXVI	75 XXX
QUINTANA ROO						
1943	57 XIX	57 XIX				
SINALOA						
1943	43 XXVI y 124	43 III				43 II
SONORA						
1917	64 XXIV					64 XLIV
TABASCO						
1919	65 VI	35 VII				
1919						
TAMAULIPAS						
1966	54 XII	56 II y III				56 I
TLAXCALA						
1917	68 XXXIV					
VERACRUZ						
1917						
YUCATAN	30 VI	30 VII				
1998						
ZACATECAS	47 XIV y XV					
1918						47 IX

Nota: Las Constituciones Estatales están vigentes a 1995, su acuerdo a los casos obtenidos en el Centro de Información de Indetec. La fecha que se encuentra abajo de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

Del cuadro anterior, podemos observar que las Legislaturas tienen la facultad de aprobar las Leyes de Ingresos, tanto las estatales como las municipales y, por tanto, de determinar las contribuciones que se consideren necesarias para ambos niveles de gobierno.

Aun cuando los Municipios no tienen potestad legislativa, sí tienen facultad a través de esta norma, de presentar iniciativas de ley, que afecten sus intereses, que en este caso vienen a ser la Ley de Ingresos; dicha facultad puede darles a los municipios, de alguna forma, margen para negociar con el estado, las contribuciones que a cada ayuntamiento le sean necesarias para cubrir su gasto, ya que éstos aprueban a través del Cabildo su Presupuesto de Egresos.

Como sabemos, los ingresos en el rubro de las participaciones federales, se otorgan en base a la coordinación existente, por medio de los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa entre los estados y la federación, lo cual puede traducirse en forma semejante en el nivel local, es decir, que el Estado y los municipios celebren convenios entre sí, en materia hacendaria, relacionándose con los dos siguientes puntos del cuadro, es decir, la autorización que el Congreso local da al Gobernador para celebrar convenios tanto con la Federación como con los Municipios; así como la autorización para que los municipios a su vez celebren convenios.

Como podemos observar, no se especifica el tipo de convenios a celebrarse, sino que la mayoría de las constituciones locales establecen la posibilidad de celebrar convenios, mientras que en algunas constituciones son más específicas determinando el tipo de convenios, que en materia hacendaria pueden suscribir el Gobernador y los Ayuntamientos; de cualquier forma, esto nos permite establecer que de una u otra manera tanto el Estado como los Municipios están facultados a celebrar convenios, ya sea que se especifiquen o no.

Encontramos en algunas de las constituciones, como facultad de las legislaturas, la de dirimir las controversias que se susciten entre el estado y los Municipios, de lo cual podríamos interpretar que, de alguna manera, se están previendo las controversias que surjan por el incumplimiento de los convenios celebrados entre los dos niveles de gobierno, los cuales, como mencionábamos anteriormente, podrían ser en función de las haciendas y la coordinación local.

Todo lo anterior, son interpretaciones que pueden darse, para que no sea necesario realizar varias reformas a las propias constituciones y pueda darse una relación entre el estado y sus Municipios, ya que sólo es en la Constitución del Estado de México en la que se establece, específicamente, como facultad del

Congreso: «Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la federación, otras entidades y los municipios»<sup>2</sup>; facultándose, en este mismo ordenamiento, al Congreso a «Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado»<sup>3</sup>, es decir, que las leyes municipales deberán estar encaminadas a un mejor funcionamiento de sus Municipios.

Como podemos observar, con excepción de la Constitución Política del Estado de México, en las demás constituciones no se establece como facultad de las legislaturas expedir leyes que regulen la coordinación o las relaciones, en materia hacendaria entre el estado y sus municipios; sin embargo, de conformidad con las facultades que se encuentran en el cuadro no. 1, podemos decir que sí existen relaciones intergubernamentales y por lo tanto los Congresos locales pueden legislar en materia hacendaria, aún cuando no existan las normas expresas, sino en forma residual, en la disposición de «legislar en todo lo relativo a la Administración Pública», ya que recordemos que ambos niveles de gobierno pertenecen precisamente a ésta.

En el siguiente cuadro encontramos las atribuciones que las Constituciones locales, le otorgan al Gobernador a nivel estatal y a los Ayuntamientos a nivel municipal, para relacionarse, es decir, aquéllas que se dan en base a la existencia de una relación entre el gobierno estatal y el municipal, las cuales pueden darse en materia de la Hacienda local.

2 Art. 61 fracción XL de la Constitución Política del Estado de México.  
3 Art. 61 fracción XXVII de la Constitución Política del Estado de México.

CUADRO No. 2  
FACULTADES DEL GOBERNADOR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS  
RELATIVOS A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
(CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES)

ENTIDAD FEDERATIVA	FACULTADES DEL GOBERNADOR		FACULTAD DEL AYUNTAMIENTO DE CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO DEL ESTADO ENTRE SI.
	PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINIS- TRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA	CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO FEDERAL Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	
AGUASCALIENTES 1986	46 I		
BAJA CALIFORNIA 1953			
BAJA CALIFORNIA SUR 1975	79 II	79 XXIX	148 XVII
CAMPECHE 1992			
COAHUILA 1918			131 XIII
COLIMA 1917			
CHIAPAS 1921			
CHIHUAHUA 1994			
DURANGO 1917		70 XXX	
GUANAJUATO 1984	77 III	74 XXXVII	
GUERRERO			
HIDALGO	71 I		
JALISCO 1994		51 XX	76
MEXICO	77 III		
MICHOACAN 1995	60 I		
MORELOS 1986	70 XVII	71	
NAYARIT 1918			
NUEVO LEON 1917			
OAXACA 1922	80 IX	79 XIX	
PUEBLA 1982	79 III y IV	79 XVI	
QUERETARO 1917	57 I		
QUINTANA ROO 1975	91 II		
SAN LUIS POTOSI 1943	80 II	80 XVII	
SINALOA 1924	65 I		
SONORA 1917	79 I, III y 136 XXI		136 XVI
TABASCO 1919	51 I		
TAMAULIPAS 1986	91 V	91 XXI	
TLAXCALA	70 II	70 XXXII y XXXVII	
VERACRUZ 1917	87 I	87 XXX	
YUCATAN 1938	55 II		
ZACATECAS 1918	59 III		

Nota: Las Constituciones Estatales están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec. La fecha que se encuentra abajo de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

En el cuadro anterior encontramos, que aun cuando en forma expresa, los congresos no tienen la facultad de reglamentar las relaciones intergubernamentales locales, el gobernador sí tiene la capacidad de relacionarse con la federación o con los municipios, ya que en la mayoría de las constituciones se establece que el Gobernador celebrará los convenios necesarios con la Federación, los Estados y con sus propios Municipios; sin embargo, en algunas constituciones, como en la de Baja California Sur, se establece lo siguiente:

*«Es facultad del Gobernador celebrar convenios on el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos del Estado para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes, así como para la prestación eficaz de servicios públicos y asumir la prestación de los mismos...»<sup>4</sup>.*

En el estado de Durango, su constitución es más específica, al determinar lo siguiente:

*«Es facultad del Gobernador celebrar convenios con la federación o municipios con respecto a la administración y recaudación de las contribuciones»<sup>5</sup>.*

Como podemos observar de estas dos disposiciones, se le otorga al Ejecutivo Estatal la facultad expresa de efectuar convenios relativos a la Hacienda Estatal, principalmente en relación a las contribuciones y por lo tanto, aún cuando son pocas las Constituciones, como se desprende del cuadro no. 2, que le otorgan facultades expresas a los Ayuntamientos, éstos a su vez deberán tener la misma atribución, sólo que a la inversa, es decir, celebrar convenios con el Ejecutivo del Estado.

Resulta imperativo hacer la observación de que en la mayoría de las Constituciones locales se faculta al Ayuntamiento para celebrar convenios relativos a la prestación de servicios públicos; sin embargo, la facultad que nosotros estamos previendo en el cuadro, es cuando la atribución es genérica, es decir, cuando sólo se establece la facultad de celebrar convenios con el Ejecutivo Estatal, ya que en esta facultad, cabe la posibilidad de que los convenios sean en materia hacendaria o, por supuesto, cuando son en forma específica, como sucede en las siguientes disposiciones:

*«Es facultad del Ayuntamiento... celebrar convenios con el Gobierno del Estado y entre sí, para la ejecución, operación y prestación de servicios pú-*

4 Artículo 79 fracción XXIX de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

5 Artículo 70 fracción XXX de la Constitución Política del Estado de Durango.

*blicos municipales y la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria cuando el bienestar social, así lo requiera...»<sup>6</sup>.*

*«Es facultad del Ayuntamiento... celebrar con observancia de lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en los distintos ramos de la Administración Pública Municipal, tanto con los gobiernos federal, estatal y municipales como con entidades paraestatales y paramunicipales y personas físicas o morales de carácter público o privado...».*

*«Es facultad del Ayuntamiento, celebrar convenios de coordinación con los Ejecutivos Estatal y Federal a efecto de coordinar acciones de interés común, asumir el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos y, en general de cualquier otra actividad o propósito de beneficio colectivo, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario...».*

Estas disposiciones son tres claros ejemplos de la posibilidad que existe, de que los Municipios pueden celebrar convenios relativos a su hacienda, ya sea con el Estado o con la propia federación.

En el cuadro No. 3 encontraremos algunas disposiciones que, si bien, es cierto, no se refieren precisamente a la Hacienda Estatal o Municipal en general o en alguna de sus partes, como las contribuciones, sí implican la existencia de una relación intergubernamental genérica entre el Estado y sus Municipios, o entre estos mismos.

6 Artículo 148 fracción XVII de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

7 Artículo 131 fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

8 Artículo 136 fracción XVI de la Constitución Política del Estado de Sonora.

**CUADRO No. 3**  
**DISPOSICIONES RELATIVAS A LA POSIBILIDAD DE QUE EXISTAN RELACIONES INTEGUBERNAMENTALES**  
**(CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES)**

ENTIDAD FEDERATIVA	DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	LOS MUNICIPIOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESTAS CONTRIBUCIONES (igual al artículo 115 frac. IV de la C.P.E.U.M.)	LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE ENTRE SI	LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, ADEMAS SE FORMARAN DE LAS PERCEPCIONES QUE RECIBA POR LOS CONVENIOS QUE ESTOS EFECTUEN	EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO RESOLVERA LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS Y ESTOS ENTRE SI	CORRESPONDE AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO EL EJECUTIVO DEL MISMO
AGUASCALIENTES 1986		71	66			
BAJA CALIFORNIA 1953		82			55	
BAJA CALIFORNIA SUR 1975				133		
CAMPECHE 1992						88 IV
COAHUILA 1918		131 XI				
COLIMA 1917		87 IV				74 VI
CHIAPAS 1921		60 VII				
CHIHUAHUA 1994		132				109 XIII y XIV
DURANGO 1917		111				97 IX
GUANAJUATO 1984		121				
GUERRERO 1995		100				
HIDALGO 1994		129				
JALISCO 1994		81	76		61	
MEXICO						
MICHOACAN 1995		123 II				
MORELOS 1986		115 VI				
NAYARIT 1918						
NUEVO LEON 1917		119				
OAXACA 1922		108				127 V
PUEBLA 1982		103				
QUERETARO 1917		89				70 III
QUINTANA ROO 1975		143				
SAN LUIS POTOSI 1943		114IV			123	
SINALOA 1924		123				
SONORA 1917		139				
TABASCO 1919		65 V				61
TAMAULIPAS 1986		132 III				
TLAXCALA 91		91				
VERACRUZ 1917		114 II a VI				105 X
YUCATAN 1938		82 II				
ZACATECAS 1918						74 IV

Nota: Las Constituciones Estatales están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec. La fecha que se encuentra abajo de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

Estas disposiciones como mencionamos con anterioridad, no establecen expresamente la existencia de una relación en materia hacendaria entre los diferentes niveles de gobierno, pero sí son la base de que estas relaciones intergubernamentales estado-municipio o municipio-municipio pueden darse.

De cualquier forma, los Estados de Baja California y Colima en forma expresa prevén más o menos lo siguiente:

*«La función jurisdiccional para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal y Municipal, así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencia de créditos fiscales... está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo».*

Así pues, estas son las disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales que se encuentran en las Constituciones Estatales, las cuales abren la puerta para que tanto en las legislaciones hacendarias estatales como las municipales, regulen y establezcan disposiciones expresas, que fijen las bases para que se de una relación entre los estados y sus municipios, en dicha materia.

### III.1.2- Ley Orgánica Estatal y Municipal (o sus equivalentes)

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley Orgánica Municipal o sus equivalentes, dependiendo de la entidad federativa, son la normatividad encargada de regular las acciones del Ejecutivo Estatal en el caso de la ley del estado y las acciones de los Ayuntamientos en cuanto a la ley municipal.

En esta legislación se encuentran, además de muchas otras, las facultades que la Administración Estatal y la Municipal, tienen en cuanto a su hacienda y a las relaciones que entre estos dos niveles de gobierno puedan existir en la misma materia; de tal manera que en este apartado, al igual que en el anterior, haremos un análisis de las leyes orgánicas locales con el fin de encontrar las disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales hacendarias. Primero se analizará la legislación estatal y luego la municipal, con el fin de poder establecer, posteriormente, una relación existente entre uno y otro nivel de gobierno. El análisis de cada una de dicha normatividad la encontraremos en los cuadros y en los comentarios que se establezcan a continuación de los mismos.

Como podremos observar de los siguientes cuadros, en esta legislación se encuentra la posibilidad de que exista una coordinación o colaboración del Ejecutivo Estatal con los Ayuntamientos del propio estado, en forma muy genérica, por lo que

9 Artículo 55 y 77 de las Constituciones Políticas de los Estados de Baja California y Colima, respectivamente.

**CUADRO No. 4**  
**FACULTADES DEL GOBERNADOR CON RELACION A LA COORDINACION**  
**Y COLABORACION DEL ESTADO CON LOS AYUNTAMIENTOS DEL MISMO**  
**(LEYES ORGANICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL, O SUS EQUIVALENTES)**

EJECUTIVO DEL ESTADO	DESIGNAR QUE DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO DEBERAN COORDINARSE CON LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION FEDERAL COMO LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES	CONVENIR CON EL EJECUTIVO FEDERAL, CON OTRAS ENTIDADES Y CON LOS AYUNTAMIENTOS DE LA ENTIDAD EN LA ADMINISTRACION DE TRIBUTOS	CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION CON EL EJECUTIVO FEDERAL, CON OTRAS ENTIDADES Y CON LOS AYUNTAMIENTOS CON EL OBJETO DE FAVORECER EL DESARROLLO ESTATAL	LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO SE REGIRA POR LOS CONVENIOS QUE CON APEGO A LAS LEYES CELEBRE EL MISMO CON LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA FEDERACION, DE OTROS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS	LLEVAR LA DIRECCION DE LAS RELACIONES CON LA FEDERACION, LAS DEMAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
AGUASCALIENTES 1986	6				
BAJA CALIFORNIA 1986					
BAJA CALIFORNIA SUR 1987		6			
CAMPECHE 1991			4		
COAHUILA FALTA***					
COLIMA 1985			15		
CHIAPAS 1988	7	6		1 III	
CHIHUAHUA 1986					
DURANGO 1993					
GUANAJUATO* 1984					
GUERRERO HIDALGO 1996	8				
JALISCO 1989	7				20
MEXICO					
MICHOACAN 1980					
MORELOS 1994					
NAYARIT 1994		18			
NUEVO LEON 1991		6			
OAXACA 1992					
PUEBLA 1981					
QUERETARO 1992	6		19		
QUINTANA ROO 1995		13			
SAN LUIS POTOSI 1993					
SINALOA** 1981					
SONORA 1985					
TABASCO 1995					
TAMAULIPAS*** 1993					
TLAXCALA*** 1983					
VERACRUZ 1986	5 III				
YUCATAN 1988					
ZACATECAS 1994					

\* En Sinaloa, además de la Ley, existe un reglamento de la misma, en donde se encuentran las disposiciones mencionadas en el cuadro, Este reglamento de la Ley Orgánica se publicó en el Periódico Oficial del Estado.  
 \*\* La Ley Orgánica de La Administración Pública del Estdo de Guanajuato, con que se cuenta en el Centro de Información de Indetec, sólo contiene reformas a ésta, por lo que la Información de este Estado no está completa.  
 \*\*\* Las leyes orgánicas de los estados de Tamaulipas y Tlaxcala, que se encuentran en el Centro de Información de Indetec, no están completas, por lo que puede haber más disposiciones en relación al tema.  
 Nota: Las leyes orgánicas de la Administración Pública están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.  
 La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

es poca la normatividad que establece expresamente la existencia de una relación hacendaria o de alguno de sus elementos (ingreso, gasto, patrimonio y deuda) entre el estado y los municipios.

Del cuadro anterior podemos observar en las Leyes Orgánicas Estatales, que se faculta expresamente al Gobernador a realizar Convenios de Coordinación o a determinar cuál de las dependencias del ejecutivo podrá relacionarse con la federación, con otros estados o con los municipios; estas disposiciones son muy generales, ya que no establecen cuál va a ser la materia en la que existirá una relación y de la cual podrá surgir una coordinación o una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno; De cualquier forma, esta generalidad, como se desprende del cuadro No. 3, sólo se da en unos cuantos estados, ya que en la mayoría de éstos se establece que la coordinación y los convenios que se celebren serán principalmente en la prestación de los servicios públicos, ya sean federales, estatales o municipales. Claro está que para efectos de poder establecer la existencia de una coordinación en materia fiscal entre los estados y los municipios, dicha generalidad o falta del establecimiento expreso de la materia a coordinarse, abre hasta cierto punto, la posibilidad de que el estado y los municipios celebren convenios fiscales y en materia hacendaria entre sí, aún cuando lo ideal es establecer expresamente la materia a coordinarse, como sucede en la normatividad de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo.

Encontramos que en algunas entidades, facultan al Gobernador a celebrar Convenios Fiscales, sólo con la federación, obviamente en virtud del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de las secretarías a su cargo.

**CUADRO No. 5**  
**FACULTADES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, CON RESPECTO A LOS CONVENIOS**  
**DE COORDINACIÓN Y LAS RELACIONES ESTADO-MUNICIPIO**  
**(LEYES ORGANICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO, O SUS EQUIVALENTES)**

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	CONDUJIR LAS RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO CON LOS DEMÁS PODERES DEL ESTADO Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	LLEVAR EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN SUSCRITOS CON LA FEDERACIÓN Y LOS AYUNTAMIENTOS	EJERCER LAS ATRIBUCIONES DERIVADAS DE LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL GOBIERNO DEL ESTADO, CON LA FEDERACIÓN Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	ASESORAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO EN LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS QUE CELEBRE CON LA FEDERACIÓN Y LOS AYUNTAMIENTOS	PARTICIPAR EN LA CELEBRACIÓN DE TODA CLASE DE CONVENIOS CONTRATOS Y ACUERDOS CON LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO DEL ESTADO REALICEN CON EL GOBIERNO FEDERAL, DE OTROS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS	PROPONER AL EJECUTIVO LAS ACCIONES Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS PARA FORTALECER EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE ESTOS
AGUASCALIENTES 1986	24 I					
BAJA CALIFORNIA 1986	19 I					
BAJA CALIFORNIA SUR 1987	16 II					
CAMPECHE 1991	17 I					
COAHUILA FALTA***						
COLIMA 1985	20 II					
CHIAPAS 1989	22 I					
CHIHUAHUA 1986	25 III					
DURANGO 1993	25 I	25 II				
GUANAJUATO* 1984	18 I					
GUERRERO 1996	21 I					
HIDALGO 1996	24 I					
JALISCO 1989	30 VIII					
MEXICO 1994	21 I					
MICHOACAN 1980	19 I					
MORELOS 1994	27 I		27 VII	27 XXXI		
NAYARIT 1994	23 I					
NUEVO LEÓN 1991	17 III					17 XXXI
OAXACA 1992	20 II					
PUEBLA 1981	29 I					
QUERETARO 1992	21 I					
QUINTANA ROO 1995	27 inciso A II					
SAN LUIS POTOSI 1993	25 I					
SINALOA** 1981	8 II				8 III	
SONORA 1985	23 II					
TABASCO 1995	23 I					
TAMAULIPAS*** 1993	22 II					
TLAXCALA*** 1983	28 I					
VERACRUZ 1986	27 XV					
YUCATAN 1988	32 III					
ZACATECAS 1994	24 I	24 XXIV				

\* En Sinaloa, además de la Ley, existe un reglamento de la misma, en donde se encuentran las disposiciones mencionadas en el cuadro, este reglamento de la Ley Orgánica se publicó en el Periódico Oficial del Estado.  
 \*\* La Ley Orgánica de La Administración Pública del Estado de Guanajuato, con que se cuenta en el Centro de Información de Indetec, sólo contiene reformas a ésta, por lo que La Información de este estado no está completa.  
 \*\*\* Las leyes orgánicas de los estados de Tamaulipas y Tlaxcala, que se encuentran en el Centro de Información de Indetec, no están completas, por lo que puede haber más disposiciones en relación al tema.  
 Nota: Las leyes orgánicas de la Administración Pública están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.  
 La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

El cuadro anterior se refiere únicamente a las atribuciones que a la Secretaría General de Gobierno de cada Estado le otorga la Ley Orgánica Estatal, de acuerdo a la materia de esta investigación, las cuales por la vaguedad de la disposición, pueden establecer la existencia de una relación entre el estado y los ayuntamientos.

La Secretaría General de Gobierno, (S.G.G.) es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en el esquema del gobierno centralizado, teniendo la facultad de inducir las relaciones entre el Estado y los Ayuntamientos entre otras, es decir, esta secretaría al parecer, una de sus funciones, viene a ser la de coordinar las acciones y actividades de las demás dependencias, en cuanto éstas tengan injerencia o se realicen conjuntamente con los Ayuntamientos. La primera disposición que se encuentra en el cuadro No. 5, es una atribución que dicha Secretaría tiene en todas las entidades federativas, en la normatividad referida, es decir, que en cada uno de los estados, tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales, pueden relacionarse entre sí, en las atribuciones coincidentes de ambos gobiernos, siendo una de éstas, obviamente la administración de su hacienda.

Además, en algunas entidades, su legislación le otorga a la misma Secretaría General de Gobierno la facultad de asesorar al Gobernador en la elaboración de los convenios que se celebren con los Ayuntamientos, así como proponer las acciones y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. También podrán participar en la celebración de dichos convenios, ejercer las atribuciones que de estos se deriven para la propia Secretaría y llevar un control y seguimiento de todos los Convenios de Coordinación suscritos con los ayuntamientos. Como ya lo hemos manifestado en repetidas ocasiones, al hacerse mención en esta normatividad de dichos convenios, no se especifica, en su gran mayoría, el tipo de convenios a suscribirse, por lo que también puede tratarse de convenios hacendarios o fiscales; sin embargo, como podemos observar del cuadro No. 5, muy pocas son las entidades que han legislado en este sentido y no en todos los puntos referidos, sino que sólo en algunos, siendo por tanto atribuciones aisladas, sin ninguna continuidad; pero como ya lo hemos mencionado, sí pueden ser el principio de la existencia jurídica de una relación, entre el estado y los ayuntamientos, lo cual nos lleva a la celebración de convenios entre éstos, los que pueden ser en materia hacendaria.

**CUADRO No. 6**  
**FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS (O SU HOMÓLOGA), RELATIVAS A LAS RELACIONES HACENDARIAS ESTADO-MUNICIPIOS**  
**(LEYES ORGANICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO, O SUS EQUIVALENTES).**

SECRETARÍA DE FINANZAS	EJERCER LAS ATRIBUCIONES DERIVADAS DE LOS CONVENIOS FISCALES QUE CELEBRE EL GOBIERNO DEL ESTADO CON LA FEDERACION Y CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	EJECUTAR LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA QUE CELEBREN CON LA FEDERACION, CON LOS MUNICIPIOS Y OTROS ESTADOS	INTERVENIR EN LA CELEBRACION DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL Y DE FINANCIAMIENTO DE ACUERDO A LAS LEYES	RECAUDAR, CUANTIFICAR, CUSTODIAR Y ADMINISTRAR LAS CONTRIBUCIONES Y DEMAS PERCEPCIONES FINANCIERAS QUE AL ESTADO CORRESPONDAN TANTO POR INGRESOS PROPIOS COMO POR LOS QUE SE DERIVEN DE CONVENIOS SUSCRITOS CON EL GOBIERNO FEDERAL, CON LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS	ASESORAR AL EJECUTIVO EN LA ELABORACION DE LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL GOBIERNO DEL ESTADO, CON LA FEDERACION, MUNICIPIOS Y SUS DIVERSOS SECTORES	PROPONER LA POLITICA FISCAL DEL ESTADO TOMANDO EN CUENTA LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR EL EJECUTIVO, CON LA FEDERACION Y LOS AYUNTAMIENTOS, ASI COMO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS SOBRE LA MATERIA	OBSERVAR LO ESTIPULADO EN LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL GOBIERNO DEL ESTADO CON EL GOBIERNO FEDERAL, ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE LA ENTIDAD Y CON OTRAS ENTIDADES
AGUASCALIENTES 1986							
BAJA CALIFORNIA 1986							
BAJA CALIFORNIA SUR 1987		17 XV					
CAMPECHE 1991	19 VIII						
COAHUILA FALTA***							
COLIMA 1985	21 VI						
CHIAPAS 1988			24 XIX				
CHIHUAHUA 1986	26 III						
DURANGO 1993				26 VI			
GUANAJUATO* 1984	19 XI				19 XXVI		
GUERRERO 1996	23 IX						
HIDALGO 1996							
JALISCO 1989	31 V		30 XXI				
MEXICO 1994	24 IV						
MICHOACAN 1980	28 IV			28 III			
MORELOS 1994	28 X			28 XIV	28 XVI	28 I	
NAYARIT 1994			24 XVI	24 XVII			
NUEVO LEON 1991	18 VI						
OAXACA 1992	22 VI						
PUEBLA 1981	30 XIX						
QUERETARO 1992	22 IV						
QUINTANA ROO 1995		29 VIII		29 VI			
SAN LUIS POTOSI 1993	26 X						
SINALOA** 1981							
SONORA 1985		25 VII					
TABASCO 1995	24 IV			24 V, VI			
TAMAULIPAS*** 1993						25 XXI	
TLAXCALA*** 1983				32 I d)			
VERACRUZ 1986			29 XV a)				
YUCATAN 1988							
ZACATECAS 1994	25 XXVI			25 XXV			

\* En Sinaloa, además de la Ley, existe un reglamento de la misma, en donde se encuentran las disposiciones mencionadas en el cuadro. Este reglamento de la Ley Orgánica se publicó en el Periódico Oficial del Estado.

\*\* La Ley Orgánica de La Administración Pública del Estado de Guanajuato, con que se cuenta en el Centro de Información de Indetec, sólo contiene reformas a ésta, por lo que la Información de este Estado no está completa.

\*\*\* Las leyes orgánicas de los estados de Tamaulipas y Tlaxcala, que se encuentran en el Centro de Información de Indetec, no están completas, por lo que puede haber más disposiciones en relación al tema.

Nota: Las leyes orgánicas de la Administración Pública están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.

La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

El cuadro No. 6 contiene aquellas disposiciones en las que se faculta a la Secretaría de Finanzas, con respecto a las relaciones hacendarias o fiscales intergubernamentales, materia de esta investigación.

La denominación de esta secretaría, encargada principalmente de las finanzas del Estado, varía dependiendo de los Estados, pudiendo ser Secretaría de Finanzas y Planeación, Finanzas y Administración, Hacienda o Tesorería Estatal. De cualquier forma, el nombre de la secretaría no es tan importante como la función que realiza, pero para efectos de una mayor claridad, en este trabajo la llamaremos Secretaría de Finanzas, en el entendido de que nos referimos a la dependencia encargada de las finanzas de cada una de las entidades, cualquiera que sea su denominación.

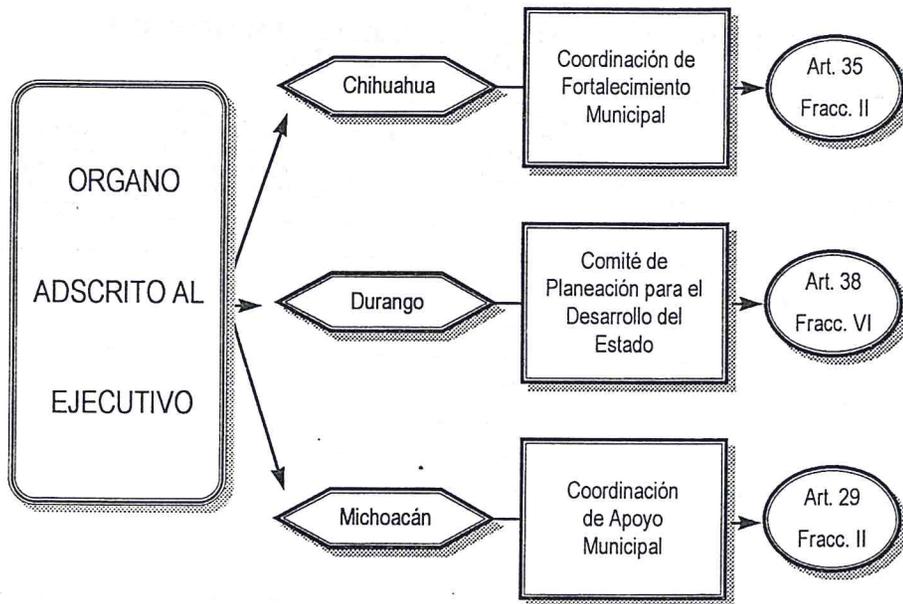
Así pues, de este cuadro, podemos observar la existencia de una relación fiscal entre estados y municipios en forma expresa, ya que al referirse a los convenios, lo hacen precisamente en lo relativo a la materia fiscal, en virtud de la naturaleza de la Secretaría.

De las disposiciones encontradas tenemos que la Secretaría de Finanzas tendrá la facultad de proponer la política fiscal del estado, tomando en cuenta los convenios celebrados con los ayuntamientos; ejercerá y observará lo estipulado en dichos convenios, y en algunas entidades también tiene la facultad de asesorar al Ejecutivo, al momento de la elaboración de dichos convenios.

La legislación de algunas entidades, al establecer la facultad de la Secretaría de Finanzas de recaudar, cuantificar, custodiar y administrar sus ingresos propios, de igual forma especifican que realizarán las mismas atribuciones señaladas, con los ingresos derivados de los convenios suscritos con los ayuntamientos, desprendiéndose evidentemente la existencia de Convenios de Colaboración o Coordinación en materia de ingresos entre el estado y sus municipios.

Además de estas disposiciones, en algunas otras entidades se forman órganos adscritos al Ejecutivo, como unidades de apoyo y asesoría al mismo, otorgándoles, en la materia que tratamos, la siguiente atribución:

*«Proponer al ejecutivo las acciones y mecanismos de coordinación entre el Estado y los Municipios para fortalecer el desarrollo económico y social de estos».*



Ahora bien, de cualquiera de estos cuadros de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal y de las disposiciones vertidas, encontramos que éstas no se dan en todos los estados, sino que más bien varían de uno a otro, pero ya sea cualquiera de ellas, en casi todos los estados se contempla la existencia de una relación entre estado y municipio, y la posibilidad de que se regule en un convenio celebrado por ambas entidades, tanto en atribuciones explícitas en materia fiscal o de hacienda, como en las implícitas en forma general.

Así pues, en el análisis de las Leyes Orgánicas Municipales, encontramos que en algunas de éstas tienen un capítulo que se denomina «De la Colaboración y Coordinación entre el municipio y el estado», (o algo similar); sin embargo, no contemplan una coordinación fiscal, sino más bien, en la mayoría, establecen principalmente, la elaboración de planes y programas de desarrollo municipal.

El cuadro No. 7 contiene los estados en los cuales se cuenta con dicho capítulo, regulándose esta colaboración, así como las materias en que se establece que haya una coordinación o colaboración entre el Estado y sus Municipios, o entre estos mismos.

CUADRO No. 7  
DISPOSICIONES RELATIVAS A LA COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y MUNICIPIO  
(ASESORÍA MUNICIPAL)  
(LEYES ORGANICAS MUNICIPALES)

ENTIDAD	NOMBRE DEL TÍTULO O CAPÍTULO	UBICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN	MATERIA REGULADA
AGUASCALIENTES 1977	"DE LA COLABORACION Y COORDINACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO"	Título décimo, arts. 141 y 142	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación en los planes y programas de desarrollo urbano.</li> <li>Asesoría técnica del Estado a los Municipios.</li> </ul>
BAJA CALIFORNIA SUR 1976	"DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO"	Título VIII, arts. 106 a 108	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representación jurídica del Municipio, por el Estado.</li> <li>Asesoría técnica del Estado a los Municipios.</li> </ul>
CAMPECHE 1981	"COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO"	Título IX, Capítulo I, arts. 180 a 183	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría técnica del Estado a los Municipios.</li> <li>El Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar Convenios de Coordinación.</li> <li>Coordinación en los servicios de policía y seguridad pública.</li> </ul>
GUERRERO	"DE LA COORDINACION ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS"	Título noveno, arts. 247 a 253	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representación jurídico-administrativa del Municipio por el Estado.</li> </ul>
HIDALGO 1996	"DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO"	Título décimo, arts. 143 a 145	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría técnica de los estados para el Municipio.</li> <li>Representación jurídica del municipio por los estados.</li> </ul>
MORELOS 1992	"DE LOS CONVENIOS Y LA COORDINACION"	Título decimosegundo, capítulo I, arts. 178 a 180	<ul style="list-style-type: none"> <li>Celebración de convenios con el Estado sobre: administración y recaudación de contribuciones, prestación de servicios y ejecución de obras.</li> <li>Asesoría técnica del Estado a los Municipios.</li> </ul>
NUEVO LEON 1991	"DE LA COORDINACION"	Título cuarto, capítulo III, arts. 119 a 121	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación en la planeación del desarrollo.</li> <li>Coordinación administrativa intermunicipal.</li> </ul>
OAXACA 1993	"DE LA COORDINACION"	Título octavo, capítulo III, arts. 150 a 152	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación en la planeación del desarrollo integral.</li> <li>Coordinación administrativa intermunicipal.</li> </ul>
QUERETARO 1993	"DE LA COLABORACION ENTRE MUNICIPIOS Y ESTADO"	Título decimotercero, arts. 205 a 207	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representación jurídica del Municipio por el Estado.</li> <li>Asesoría a los Municipios para los planes y programas administrativos.</li> </ul>
QUINTANA ROO	"DE LA COORDINACION Y ASOCIACIONES MUNICIPALES"	Título V, capítulo tercero, arts. 89 a 91	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación intermunicipal para la consecución de sus objetivos de desarrollo económico, social y cultural.</li> </ul>
	"DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO, EL ESTADO Y LA FEDERACION"	Título V, capítulo cuarto, arts. 92 a 94	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación y Colaboración en la realización de programas de desarrollo económico y social y prestación de servicios.</li> <li>Asesoría técnica del Estado a los Municipios.</li> </ul>
*TAMAULIPAS 1984	"DE LA COORDINACION, CONCERTACION E INDUCCION"	Título cuarto, capítulo III, arts. 189 a 194	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación en la planeación y programación del desarrollo municipal.</li> </ul>
TLAXCALA 1984	"DE LA COORDINACION Y DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES"	Título cuarto, capítulo tercero, arts. 62 y 63	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado asumirá, cuando exista convenio, la prestación de servicios.</li> <li>Coordinación intermunicipal.</li> </ul>
VERACRUZ 1984	"DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION Y LA ASOCIACION MUNICIPAL"	Título octavo, capítulo I, art. 105	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios en la administración y recaudación de contribuciones y en la prestación de servicios.</li> </ul>
YUCATAN 1988	"DE LA COLABORACION Y COORDINACION INTERMUNICIPAL ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS"	Título décimo, arts. 148 a 150	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinarse en el desempeño de sus funciones administrativas, fiscales, de obras y servicios públicos.</li> <li>Asesoría técnica de los Estados para el Municipio.</li> </ul>
ZACATECAS 1993	"DE LA COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO"	Título primero, capítulo IV, arts. 143 a 145	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría técnica de los Estados para el Municipio</li> <li>Representación jurídica del Municipio por los Estados</li> </ul>

\* Es el Código Municipal de los Estados de Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.

NOTA: Las Leyes Orgánicas Municipales están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el centro de información de INDETEC.

La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

Como podemos observar del cuadro anterior, en algunas Leyes Orgánicas Municipales se establece un capítulo o título que se denomina «De Colaboración o de Coordinación entre el Estado y los Municipios»; sin embargo, en este apartado se puede observar claramente el paternalismo existente del estado hacia los municipios, ya que las principales disposiciones son la asesoría técnica y la representación jurídica del Estado a los Municipios, sin establecerse realmente, una coordinación real entre ambos niveles de gobierno, por lo que podríamos decir que la denominación del título o capítulo, no concuerda con su contenido, ya que en su gran mayoría éste establece, como ya mencionábamos, disposiciones relativas al apoyo del estado a los municipios. Sin embargo, no es así como hemos venido entendiendo la coordinación entre dichos niveles de gobierno, sino que ésta intenta establecer una relación entre el estado y los municipios como semejantes, dentro de sus respectivas facultades y capacidades.

De cualquier forma, en algunas de estas leyes, se establece en forma específica la celebración de Convenios de Coordinación en los planes y programas de desarrollo, o de seguridad pública; sin embargo, este tipo de coordinaciones a que hace mención, no son del tipo hacendario, quedando entonces que sólo las leyes de los Estados de Morelos, Veracruz y Yucatán, son las que establecen la celebración de Convenios de Coordinación para las contribuciones, en materia fiscal o en ingresos.

Así pues, quedamos que en forma específica, estas tres entidades federativas, tanto el estado como los municipios, podrán celebrar convenios de coordinación y colaboración en materia hacendaria, cuando menos en el elemento de los ingresos; es decir, que si en estos estados se decidieran a normar la Coordinación Hacendaria, podrían fundamentarse en estas disposiciones, cuando menos en el área de ingresos.

Se debe hacer la aclaración, de que lo anterior no significa que los demás estados o estos mismos, en las demás áreas de la hacienda, no puedan ser regulados, sino que habrá que buscar en la normatividad las facultades que se establezcan para el estado y los municipios, en los que puedan sustentarse, ya sea en forma general o específica para relacionarse entre sí, como podemos observar de los cuadros siguientes.

**CUADRO No. 8  
DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS  
(LEYES ORGANICAS MUNICIPALES).**

FACULTAD DEL AYUNTAMIENTO	CELEBRAR CONVENIOS DE COLABORACION EN LOS DISTINTOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CON EL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, CON OBSERVANCIA EN LAS LEYES	CELEBRAR CONVENIOS Y ACUERDOS CON EL ESTADO PARA LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES	CELEBRAR CON EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA, DE COORDINACION FISCAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	EL EJECUTIVO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION CON EL OBJETO DE APROVECHAR LOS RECURSOS DE AMBOS NIVELES DE GOBIERNO	CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO CON EL FIN DE QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS FUNCIONES EN LA ADMINISTRACION DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES
AGUASCALIENTES 1977					
BAJA CALIFORNIA 1989					
BAJA CALIFORNIA SUR 1976					
CAMPECHE 1981	59 XVI			181	
COAHUILA* 1990	36 XV	36 XVII			
COLIMA 1995	33 XIX				
CHIAPAS 1989			38 LII		
CHIHUAHUA* 1995					
DURANGO 1975					
GUANAJUATO 1984		62 II	16 XVIII		
GUERRERO 1996					39 II inciso 2) y 85 i inciso a) al e)
JALISCO 1984		31 II			
MEXICO					
MICHOACAN 1982					
MORELOS 1992					53 XXVIII y 178 I
NAYARIT 1990					
NUEVO LEON 1991					
OAXACA 1993		34 VII			
PUERBLA 1984					40 XXX
QUERETARO 1993					
QUINTANA ROO					
SAN LUIS POTOSI 1984	44 XIX	44 XXVIII			
SINALOA 1984					
SONORA 1984					
TABASCO FALTA***					
TAMAULIPAS* 1984	49 XXXI	49 XXXI			
TLAXCALA 1984					
VERACRUZ 1984		105 inciso A I			
YUCATAN 1988			148		
ZACATECAS 1993			49 XVI		

\* Es el Código Municipal de los Estados de Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.  
Nota: Las Leyes Orgánicas Municipales están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.  
La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

En el cuadro anterior se establecen las facultades de los ayuntamientos relacionados a con la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración en materia de la Administración Municipal, tanto con el estado, con otros municipios como con la federación. En esta disposición no se especifica claramente que exista una coordinación en materia hacendaria; sin embargo, sabemos que ésta forma parte de la administración municipal, así que aún cuando dicha norma es general, también podemos decir que está directamente ligada al tema de este trabajo, Los demás recuadros del cuadro, son más específicos, ya que mencionan las contribuciones o la coordinación fiscal, relacionando a esta última al fortalecimiento municipal.

En el Estado de Campeche se establece que el Ejecutivo del estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación don el objeto de aprovechar los recursos de ambos niveles de gobierno, siendo dicha disposición la que engloba a la hacienda en general en sus cuatro elementos, principalmente ingresos y gasto.

De igual forma, del cuadro No. 8 se desprende que en algunos estados está más arraigado el paternalismo del estado a los municipios, ya que se establece una disposición expresa, en la que los ayuntamientos podrán celebrar convenios para que el estado se haga cargo de la administración de las contribuciones municipales.

**CUADRO No. 9  
DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS FACULTADES DE LOS PRESIDENTES  
MUNICIPALES Y DE LOS TESOREROS MUNICIPALES  
(LEYES ORGANICAS MUNICIPALES)**

ENTIDAD FEDERATIVA	PRESIDENTE MUNICIPAL				TESORERO MUNICIPAL	
	FACULTADES MUNICIPALES	SERA EL CONDUCTO PARA LAS RELACIONES ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y LOS PODERES PUBLICOS DEL ESTADO, LA FEDERACION Y DEMAS AYUNTAMENTOS	CELEBRAR CON AUTORIZACION DEL AYUNTAMIENTO LOS CONVENIOS Y CONTRATOS NECESARIOS PARA EL BENEFICIO DEL MUNICIPIO	CUMPLIR CON LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL AYUNTAMIENTO	CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION CON APROBACION DEL AYUNTAMIENTO PARA LA RECAUDACION, ADMINISTRACION Y COBRO DE CREDITOS FISCALES FEDERALES ESTATALES O ADHERIRSE A LOS CELEBRADOS POR EL ESTADO	CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COORDINACION QUE CELEBRE CON EL ESTADO
AGUASCALIENTES 1977						
BAJA CALIFORNIA 1989						
BAJA CALIFORNIA SUR 1976				27 XVII		
CAMPECHE 1981						
COAHUILA* 1990	39 XVIII				53 XVI	
COLIMA 1995						64 XI
CHIAPAS 1989		42 V				
CHIHUAHUA* 1995					29 XVIII	
DURANGO 1975						
GUANAJUATO 1984	73 XVI					
GUERRERO 1986						
HIDALGO 1984						
JALISCO 1984						95 VIII
MEXICO 1982						
MICHOACAN 1982						
MORELOS 1992						
NAYARIT 1990						
NUEVO LEON 1991					78 IV	
OAXACA 1993					107 III	
PUEBLA 1984						
QUERETARO 1993						58 III
QUINTANA ROO 1984						
SAN LUIS POTOSI 1984						72 VIII
SINALOA 1984						
SONORA 1984						
TABASCO FALTA***						
TAMAULIPAS* 1984						72 XIII
TLAXCALA 1984						
VERACRUZ 1984						
YUCATAN 1988						
ZACATECAS 1993						

\* Es el Código Municipal de los Estados de Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.  
Nota: Las Leyes Orgánicas Municipales están vigentes a 1996, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.  
La fecha que se encuentra al lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

10 Artículo 181 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche.

En el cuadro No. 9 se establecen las facultades del Presidente Municipal y del Tesorero Municipal, siendo dichas atribuciones muy generales, ya que sólo establecen la celebración de convenios o contratos, principalmente para los Presidentes Municipales, sin especificar el tipo de éstos, a excepción del Estado de Chihuahua, en el que se establece la facultad de éstos de celebrar Convenios de Coordinación para la recaudación, administración y cobro de créditos fiscales federales y estatales en forma muy específica.

Pareciera que en las facultades de los Tesoreros Municipales, debieran establecerse con mayor precisión el tipo de convenios en los que participan, en virtud de las funciones específicas que realizan; sin embargo, sólo en los Estados de Colima, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, se les faculta en forma expresa a participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en materia tributaria.

De cualquier forma, son pocas las legislaciones en las que en forma general se les da atribuciones a los tesoreros municipales para cumplir y hacer cumplir los Convenios de Coordinación que el estado celebre, los cuales por las facultades que éstos tienen, deberán tener injerencia en los ingresos, ya sean tributarios o no tributarios.

Tanto de esta normatividad municipal, como de la estatal, podemos concluir que son pocos los estados que en forma específica, en materia hacendaria, establecen las bases para que el estado se coordine con los municipios y viceversa, es decir que no sólo el Estado realice las funciones municipales, sino que exista una real colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, sí se establecen, aun cuando en forma muy dispersa, las facultades para ambos gobiernos el de relacionarse a través de Convenios de Coordinación o de Colaboración, en una diversidad de funciones entre las cuales están incluidas las materias de la Hacienda Pública Estatal y Municipal.

### **III.1.3-Otros ordenamientos (Código Fiscal Estatal y Municipal, Ley de Hacienda Estatal y Municipal, Ley de Ingresos Estatal y Municipal, Reglamentos, Decretos y Acuerdos, etc.)**

En principio, se había pensado en subdividir este capítulo en cada uno de los ordenamientos que regularan de alguna forma la Hacienda local; sin embargo, aún cuando tanto los Códigos Fiscales como las Leyes de Hacienda y sus Leyes de Ingresos (estatales y municipales) regulan precisamente la materia fiscal y la hacienda, ya sea en forma adjetiva o sustantiva, más bien norman el funcionamiento, así como la estructura de estas, regulando sobre todo los Códigos Fiscales las relaciones de las administraciones locales con los particula-

res, pero no establecen los fundamentos para las relaciones intergubernamentales.

De lo anterior, podemos decir que realmente el sustento jurídico para poder establecer una coordinación, ya sea en materia hacendaria o fiscal, entre el Estado y los Municipios o de éstos entre sí, debe encontrarse en las Constituciones locales o en las Leyes Orgánicas Estatales y/o Municipales, en donde, como vimos en el subcapítulo anterior, se encuentran precisamente las facultades generales de las autoridades y funcionarios estatales y municipales, para que posteriormente se norme en una ley específica, como la que este trabajo intenta proponer.

### **III.2.- LEYES DE COORDINACION FISCAL ESTADOS-MUNICIPIOS**

En este apartado se analiza la legislación específica, relativa a la coordinación fiscal local, que es la que a nivel estatal está regulada, con excepción del Estado de Campeche, que a finales de 1996, expidió la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal, de la cual hablaremos en el subcapítulo siguiente.

En los estados del país, en los que se ha emitido la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, o su equivalente, han intentado, en alguna medida, regular el funcionamiento del Sistema Fiscal del Estado y sus Municipios; sin embargo, casi todas éstas, lo que hacen es establecer algunas bases para la Colaboración Administrativa, en forma muy general y obviamente fijan los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, ya que es una obligación constitucional<sup>11</sup> y sólo en algunas de dichas normas las Participaciones Estatales.

Como veremos a continuación, estas leyes, tanto en su estructura como en su contenido, son muy semejantes entre sí y a su vez con la Ley de Coordinación Fiscal Federal; sin embargo y en virtud de que en el capítulo II de esta investigación, ya comentamos las características de dicha Ley Federal, en este apartado sólo la retomaremos en las ocasiones que se requiera y en aquellas disposiciones semejantes a las Leyes de Coordinación Local.

Son 18 los estados<sup>12</sup> que han plasmado en una ley, en forma específica, una relación con sus municipios en materia fiscal; sin embargo, como ya hemos mencionado en este capítulo, al parecer en la mayoría de la normatividad vigente, relacionada con la coordinación intergubernamental, más bien pareciera

<sup>11</sup> Artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>12</sup> De conformidad con el acervo legislativo del Centro de Información del INDETEC.

una suplencia o apoyo del estado a los municipios, sin que exista cabalmente una verdadera coordinación o colaboración, en la que ambos niveles de gobierno participen.

En principio, haremos un concentrado de las 18 Leyes de Coordinación Fiscal local, para luego destacar lo relevante en lo individual, en el concentrado estableceremos los objetivos, la estructura y las facultades de los organismos establecidos en cada una de las Leyes de Coordinación Fiscal del Estado y sus Municipios, como si fueran una ley tipo y en los casos en que se requiera se harán los comentarios particulares.

Ahora bien, podríamos decir que el 80% de la Leyes de Coordinación Fiscal de los Estados son semejantes entre sí, principalmente en lo relativo a sus objetivos y la estructura y facultades de los organismos que se establecen en estas mismas leyes.

En el siguiente cuadro se establecen los objetivos, que cada una de las leyes analizadas tiene, en el cual también se establece la denominación de cada una de las leyes, las cuales están vigentes para 1997.<sup>13</sup>

13 Según información obtenida del Centro de Información del INDETEC.

CUADRO 10  
OBJETIVOS EN MATERIA DE COORDINACION FISCAL  
LEYES DE COORDINACION FISCAL DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE DE LA LEY	COORDINAR EL SISTEMA FISCAL DEL ESTADO CON SUS MUNICIPIOS	ESTABLECER LOS PLAZOS, LAS BASES Y MONTOS PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y EST	DISTRIBUIR ENTRE LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES QUE LES CORRESPONDE	FIJAR LAS REGLAS DE COORDINACION FISCAL Y COLABORACION ADMINISTRATIVA	CONSTITUIR LOS ORGANISMOS EN LA MATERIA	CREACION DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION FISCAL	EVITAR LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA DE LOS TRIBUTOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES	INCENTIVAR LA RECAUDACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	MODERNIZAR LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES	FORTALECER EL DESARROLLO FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS	CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES
AGUASCALIENTES	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1	1	1	1	1	1	1	1	1		3
1996			1-I		1-II	1-III						4
BAJA CALIFORNIA	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-I	1-V	1-III y VI	1-VII	1	1-VIII	1-IX	1-IX	1-X	6
1988												4 AL 6
COLIMA	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						3 AL 5
1998												6 AL 8
CHAPAS	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-I	1-III	1-II	1-III	1					
1995												
GUANAJUATO	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-I			1-III						
1992												
GUERRERO	LEY QUE CREA EL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION FISCAL Y ESTABLECE LAS BASES, MONTOS Y MODOS DE SUJETAR LAS PARTICIPACIONES FEDERALES		1			1						
1986												
HIDALGO	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO		1-II y III		1-IV	1-V	1-I	2				4 AL 7
1990												4 AL 7
JALISCO	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO CON SUS MUNICIPIOS	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-III	1-IV					
1997												
MEXICO	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						4 AL 7 bis
1993												3
OAXACA	LEY DE COORDINACION FISCAL PARA EL ESTADO	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						
1996												
PUEBLA	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO	1-I	1-II		1-I	1-III	1-I					4 AL 6
1991												5 AL 8
QUERETARO	LEY DE COORDINACION FISCAL ESTATAL INTERMUNICIPAL DEL ESTADO	1-I	1-II		1-II	1-III	1-I	1				3A AL 6A
1997												3 Y 4
QUINTANA ROO	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	3-I	3-II	3-IV	3-V	3-VI	1	1				4, 7 Y 8
1994												2 AL 6
SAN LUIS POTOSI	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-II y III		1-V	1-IV	1-I					
1994												
SINALOA	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						
1990												
TAMASCO	LEY DE COORDINACION FISCAL Y FINANCIERA DEL ESTADO		1-V	1-VI	1-VII		1-I					
1995												
TAMAULIPAS	LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO		1-II		1-IV		1-I					
1993												
ZACATECAS	LEY GENERAL DE COORDINACION DEL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS	1	2		2	2						12 AL 16
1984												

FUENTE: Leyes de Coordinación Estado-Municipio, obtenidas en el Centro de Información de Indetec, vigentes 1997.

Como podemos observar del cuadro No. 10, en su gran mayoría las legislaciones de coordinación tienen sus objetivos generales muy semejantes, de los cuales podríamos destacar los siguientes:

- \* *Coordinar el Sistema Fiscal del Estado con sus Municipios*, ya que con este objetivo se demuestra el interés real de que a través de estas leyes estén reguladas las relaciones intergubernamentales locales, cuando menos en el área fiscal, el cual está totalmente ligado con el objetivo que aparece en la sexta columna, siendo la *creación del sistema estatal de coordinación fiscal*, el cual como podemos observar en el cuadro, en las legislaciones, en donde no se establece como objetivo el primero, sí se fija el segundo mencionado, con excepción de los Estados de Baja California y de Tabasco.
- \* Otro de los objetivos más relevantes, en cuanto a una verdadera relación entre el Estado y los Municipios, es el de *fixar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del Estado y de los Municipios*, del cual se desprende la posibilidad de una verdadera participación de los municipios en materia fiscal, y no solo un apoyo de los estados, aún cuando no en todas las leyes están incluidas la coordinación fiscal y la colaboración administrativa.
- \* Otro objetivo importante y que sólo en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima se establece es que es objeto de dicha coordinación con los municipios el de *fortalecer el desarrollo financiero de estos mismos*.

La última columna de este cuadro, en sí no es un objetivo como tal, sino que es el desarrollo de la segunda columna de *establecer los plazos, las bases y montos para la distribución de las participaciones federales*, es decir, que en la última columna se pusieron los artículos que contienen los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, los cuales como mencionábamos párrafos arriba, es una obligación de las legislaturas establecerlos en una ley, siendo ésta la más idónea, ya que es la materia sustantiva. Sin embargo, aún cuando el estado de Puebla cuenta con su Ley de Coordinación, los Criterios los establecen en un decreto distinto a la Ley.

CUADRO NO. 11  
ESTRUCTURA DE LOS ORGANISMOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL  
(LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ESTADO-MUNICIPIOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE DEL ORGANISMO	REUNIÓN DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE UN REPRESENTANTE (PRESENTE Y OTROS MUNICIPIALES)	REUNIÓN DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE UN REPRESENTANTE (PRESENTE Y OTROS MUNICIPIALES)	LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES PARA ESTABLECER LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN FISCAL	COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE UN REPRESENTANTE (PRESENTE Y OTROS MUNICIPIALES)	NOMBRE DEL ORGANISMO	COMISIÓN PERMANENTE DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE UN REPRESENTANTE (PRESENTE Y OTROS MUNICIPIALES)	CONTADURÍA MAIOR DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR MEDIO DE UN REPRESENTANTE (PRESENTE Y OTROS MUNICIPIALES)	NOMBRE DEL ORGANISMO	COMISIÓN COORDINADORA DE LA PARTICIPACIÓN FISCAL	COMISIÓN COORDINADORA DE LA PARTICIPACIÓN FISCAL	EL DIRECTORIO DE COORDINACIÓN FISCAL COMO CONSEJO DIRECTIVO	EL DIRECTORIO DE COORDINACIÓN FISCAL COMO CONSEJO DIRECTIVO	UN NÚMERO DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO Y DEL PODER LEGISLATIVO
AGUASCALIENTES 1997	ASAMBLEA FISCAL ESTADAL	23												
BAJA CALIFORNIA 1991	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES Y MUNICIPALES	13												
COAHUILA 1997	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	28												
CHAPAS 1995	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	13												
GUANAJUATO 1994	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	13												
GUERRERO 1998	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	14		14										
HIDALGO 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	14												
JALISCO 1997	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	19 fracc. I y III												
MEXICO 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	13												
OREOZA 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	7 fracc. II												
PUEBLA 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	17												
QUERETARO 1997	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	15												
QUINTANA ROO 1994	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	12												
SAN LUIS POTOSI 1992	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES	10												
SINALOA 1992	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES													
TABASCO 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES													
TAMAULIPAS 1993	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES													
ZACATECAS 1984	COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES ESTATALES													

\* Las siglas se refieren al nombre general que se les ha dado, observándose en cada caso específico la denominación correcta en la ley correspondiente.  
FUENTE: Leyes de Coordinación Estado-Municipio, obtenidas en el Centro de Información de INDIPEC, vigentes a 1997.

Como podemos observar del cuadro anterior, en realidad, los organismos creados para la coordinación fiscal en la normatividad local, están integrados en forma muy semejante; también podemos observar, que no todas las entidades cuentan con dichos órganos o con los tres; además, como se desprende del cuadro No. 11, tanto en los Estados de Baja California y de Quintana Roo, en la estructura de lo que en el cuadro denominamos Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, se encuentra la Comisión Permanente, en virtud de que las facultades de dichos organismos son precisamente las de la Reunión.

En los cuadros 12, 13 y 14, se encuentran las facultades de cada uno de los organismos, quedando de manifiesto, que aun cuando no se cuenta con los tres organismos, la Comisión Permanente o, en algunas entidades, hasta la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales tiene facultades, que a nivel local las tiene la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales Federales o INDETEC.

CUADRO No. 12  
FACULTADES DE LA REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES  
LEYES DE COORDINACION FISCAL DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS

ENTIDAD FEDERATIVA	SE ESTABLECE COMO INSTANCIA DE COORDI- NACION DE LOS MUNICIPIOS ENTRE SI Y CON EL GOBER- NADOR PARA DEFINIR LA POLITICA TRIBUTARIA DE JURISDICCION Y LOS SISTE- MAS DE ADICION FISCAL	APROBAR LOS REGLAMENTOS DE FUNCIONA- MIENTO DE LA PROPIA REUNION	VIGILAR LA DISTRIBUCION Y LIQUIDACION DE LAS PARTICIPA- CIONES FEDEPALES	CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION Y COLABORA- CION ADMINIS- TRATIVA	DESIGNAR COMISIONES PARA EL ESTUDIO Y DESARROLLO DE ASUNTOS ESPECIFICOS	INTEGRAR, PROPONER Y REVISAR LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LOS ORGANISMOS	CONOCER DE LOS PROYECTOS DE LEY DE INGRESOS Y LEY DE HACIENDA	MEJORAR O ACTUALIZAR EL SISTEMA DE COORDINA- CION FISCAL DEL ESTADO	AUTORIZAR EL PROGRAMA DE ASISTENCIA, CAPACITACION DIFUSION Y COOPERACION TECNICA	ESTABLECER LAS APORTA- CIONES ORDI- NARIAS Y EX- TRAORDINARIAS PARA EL SOSTE- NIMIENTO DE LA REUNION	ACTUAR CONO CONSULTOR TECNICO	PROPONER SOLUCIONES A CONTRA- VERSAS ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS	PROPORCIONAR EL FORTALECI- MIENTO Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL	VIGILAR EL COMPORTA- MIENTO Y PERSPECTIVAS DE LOS FINANCIAMEN- TOS A LOS MUNICIPIOS	LAS DEBERAS QUE SEAN ENCO- MERADAS POR LOS TITULARES DE LOS ORGANOS HACIENDARIOS LOCALES
AGUASCALIENTES 1997	24	25-I	25-IV y V	25-IV				25-III		25-II	25-V	25-VI			25-VII
BAJA CALIFORNIA 1998			14-I	14-II											14-III
COLIMA 1997	25	33-I	33-VII	33-VI		33-I, VIII y IX		33-IV		33-II			33-V		33-X
CHAPAS 1995	12		14-I				14-II, IV							14-V	
GUANAJUATO 1992	14	15-IV	15-II	15-III	15-IV	14-VI y VII		15-I	15-V						
GUERRERO 1988		20-VI	20-II y V	20-III	20-IV	15-I y II		20-I		20-VII					15-VI
JALISCO 1997	12	14-IX	14-I			14-VIII y IX	14-V, XI								
MEXICO 1991	7 fracc. I	7-III-a				7-III, a, c)		7-III(b)						14-VIII	7-III(d)
PUEBLA 1993		20-I	21-I			20-IV	21-III y IV	20-III		20-II					21-V
QUERETARO 1997			15-II	15-IV				15-I				15-IV			
QUINTANA ROO 1991			13-I			13-II, III	13-V, VI								
SAN LUCAS 1988	11		11-I			11-V, VI	11-III, IV							13-VII	11-VII
SINALOA 1990	9														

FUENTE: Leyes de Coordinación Estado-Municipio, obtenidas en el Centro de Información de Indetec, vigentes 1997.

## I.- Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (o su equivalente)

Puede desprenderse del cuadro anterior, que la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales se lleva a cabo generalmente, una vez al año, excepción hecha en el primer año del trienio constitucional, en el que se realizan dos, una en el primer mes del ejercicio fiscal aludido, y otra, en el último lapso comprendido en los dos últimos meses del mismo año. Toda Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales funciona bajo la Presidencia del Titular del Ejecutivo o de quien éste designe, el cual, generalmente, será el encargado del órgano hacendario (S.F.F.), y desarrollará sus trabajos conforme a las bases expresadas en la convocatoria.

Las facultades que se ubican en la segunda y cuarta columna, son en las que podemos encontrar el sustento principal de esta normatividad, ya que son las que determinan precisamente la existencia de relaciones intergubernamentales en materia fiscal, a través de Convenios de Coordinación entre el Estado y los Municipios, o entre éstos mismos, teniendo no sólo validez jurídica, sino que en caso de incumplimiento de alguna de las partes (estado-municipios), de dichos convenios, la propia Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales podrá imponer medidas correctivas.

CUADRO No. 13  
FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES Y TESOREROS MUNICIPALES  
LEYES DE COORDINACION FISCAL DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS

ENTIDAD FEDERATIVA	PREPARAR LAS R.E.F.F. Y ESTABLECER LOS ASUNTOS DE QUE DEBAN OCUPARSE	FUNDIR COMO CONSEJO DIRECTIVO DE LA C.C.C.A.F.	ANALIZAR, VIGILAR Y EMITIR UN DICTAMEN SOBRE LA DISTRIBUCION Y LIQUIDACION DE LOS PAGOS CON CARGO A LOS FONDOS	PROPORVER LAS MEDIDAS QUE ESTIME CONVENIENTE PARA ME- JORAR O ACTUALIZAR LA COORDINACION Y COLABORACION ADMI- NISTRATIVA DEL ESTADO	ESTUDIAR LA LEGISLACION FISCAL PERMANEN- TEMENTE	AFROBAR LOS REGLAMENTOS DE LA PROPIA COMISION Y/O DE LA C.C.C.A.F.	PROPORVER MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	COADYUVAR A LA SO- LUCION DE CONTROL VERBAS DE AYTOS. EN MATERIA DE COM- PETENCIA TRIBUTA- RIA, COORD. FISCAL Y PARTICIPACIONES	FORMULAR LA DISTRIBUCION DE LAS APORTACIONES ESTATAL Y MUNICIPALES	INFORMAR A LA R.E.F.F.	LAS DEMAS QUE LE ENCOMIENDAN LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS
BAJA CALIFORNIA 1988			14-I						35-II		14-III
COLIMA 1997	35-I	35-III	35-V	35-VI							35-VII
CHAPAS 1995			16-II 23-III	16-I 23-IV	16-III 23-I	16-III	23-II	23-VII		23-VIII	
GUERRERO 1988											
* HIDALGO 1990			16-II	16-I	16-III y IV	16-III					
MEXICO 1993											
ONAJACA 1995											
PUEBLA 1991	8-III-a									8-III b)	8-III c)
QUERETARO 1997	26-I		25-III	26-IV			15-VII		26-II		26-V
QUINTANA ROO 1994				15-I	15-III			15-IV			
SAN LUIS POTOSI 1988			15-II	15-I	15-III	15-III					
SINALOA 1990			13-II	13-I	13-III	13-III					

\*.- Las facultades de ese organismo se mencionan en el reglamento de esa ley, el cual al parecer no se ha expedido.  
FUENTE: Leyes de Coordinación Estado-Municipio, obtenidas en el Centro de información de Indetec, vigentes a 1997.

CUADRO No. 14  
FACULTADES DE LA COMISION COORDINADORA DE CAPACITACION Y ASESORIA FISCAL  
LEYES DE COORDINACION FISCAL DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS

ENTIDAD FEDERATIVA	REALIZAR ESTUDIOS RELATIVOS AL SISTEMA DE COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE EL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS	HACER ESTUDIOS PERMANENTES DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA VIGENTE	SUGERIR MEDIDAS PARA MEJORAR LA COLABORACION ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA TRIBUTARIO	ACTUAR COMO CONSULTOR TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS LOCALES	PROMOVER EL DESARROLLO TECNICO DE LA HACIENDA PUBLICA DEL MUNICIPIO	CAPACITAR TECNICOS Y FUNCIONARIOS FISCALES	DESARROLLAR LOS PROGRAMAS QUE APRUEBE LA R.E.F.F.	PARTICIPAR EN PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE CAPACITACION FISCAL, CON OTRAS INSTITUCIONES U ORGANISMOS
COLIMA 1997	36-I	36-II	36-III	36-IV		36-V	36-VI	36-VII
CHIAPAS 1995			19-I	19-II	19-III	19-IV		
* HIDALGO 1990			19-I	19-II	19-III	19-IV		
MEXICO 1991			28-I	28-II	28-III	28-IV		
QUERETARO 1997			18-I	18-II	18-III	18-IV		
SAN LUIS POTOSI 1988			16-I	16-II	16-III	16-IV	18	
SINALOA 1990								

\*.- Las facultades de ese organismo se encuentran contenidas en el reglamento de su ley, el cual al parecer no se ha expedido.  
FUENTE: Leyes de Coordinación Estados-Municipios, obtenidas en el Centro de Información de Indetec vigente a 1997.

Como parte final del análisis de las Leyes de Coordinación local, enunciaremos las funciones por las que el Estado y los Municipios a través de sus órganos hacendarios podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa, siendo en casi todas las leyes las mismas<sup>14</sup>:

- I Registro de Contribuyentes.
- II Recaudación, notificación y cobranza.
- III Informática.
- IV Asistencia al contribuyente.
- V Consultas y autorizaciones.
- VI Comprobación de cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- VII Determinación de impuestos y de sus accesorios.
- VIII Catastro técnico administrativo.
- IX Imposición y condonación de multas.
- X Recursos administrativos.
- X Intervención en juicios.

### III.3.- LEY DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO

Actualmente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha ido transformando en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, el cual se ha gestado en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reflejándose de alguna manera, en el ámbito local, siendo el Estado de Campeche el pionero en sentar las bases de una Coordinación Hacendaria entre el gobierno estatal y municipal, ya que con fecha 31 de Diciembre de 1996 publicó en su Periódico Oficial, la «LEY DE COORDINACION HACENDARIA PARA EL ESTADO DE CAMPECHE».

La Coordinación Hacendaria a que se refiere esta ley, es precisamente aquella que se da entre el Estado de Campeche y sus nueve Municipios, en la cual se comprenden los cuatro elementos de la hacienda, tanto de la estatal como de la municipal, los cuales, como ya hemos mencionado en este trabajo, en algunos de sus aspectos son coordinables.

La Coordinación Hacendaria que esta ley plantea a nivel local, constituye un mayor número de obligaciones y responsabilidades adicionales, para los municipios, a las que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el 54 de la Constitución del Estado de Campeche y de las demás normatividad local, provocando, por tanto un mayor y mejor forta-

14 Artículo.7 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa.

lecimiento para los Municipios y consecuentemente para el Estado, según se establece en dicha normatividad, como podemos observar en su segundo artículo.

*«Esta ley propiciará una mayor participación de los Municipios en la administración de los tributos locales; armonizará el proceso administrativo del gasto de ambos niveles de gobierno, buscando la racionalización y optimización de recursos; sentará bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios Estatal y Municipal y permitirá el acceso a mejores condiciones de crédito para las distintas entidades que conforman el sector público del Estado de Campeche.»*

En esta Ley de Coordinación Hacendaria, tanto el gobierno estatal como el municipal, podrán realizar ciertas funciones hacendarias encaminadas para ambos niveles de gobierno, evitando que cada uno, en forma individual efectúe éstas, siendo realizadas por uno sólo de dichos niveles de gobierno, en favor de los dos o que ambos colaboren administrativamente.

Como lo veremos en los capítulos siguientes, el Estado de Campeche, intenta regular las condiciones actuales en las que se encuentra el propio estado y sus municipios, y en alguna medida establece algunas hipótesis de lo que puede llegar a darse en un plazo no muy lejano, es decir, sienta las bases generales, relativas a las relaciones que el estado y los municipios puedan tener en materia hacendaria, permitiendo que sean los convenios que se suscriban entre estos dos niveles de gobierno o entre los mismos municipios, los que en principio regulen en forma específica cada una de las relaciones que habrán de coordinarse entre dichos niveles de gobierno.

La coordinación que se establece en la Ley de Campeche, no sólo es una coordinación en la que se transfieran funciones del estado hacia los municipios, sino que puede ser de los municipios hacia el estado, ya sea con todos los municipios en forma conjunta o con cada uno en lo individual o bien, puede darse entre los mismos municipios. Es decir, el estado podrá celebrar Convenios de Coordinación en cualquiera de los elementos de la hacienda, con todos sus municipios o con cada uno de éstos, dependiendo de las características tanto del convenio como de los mismos Ayuntamientos. Asimismo, los municipios podrán celebrar dichos convenios, ya sea en lo individual o en conjunto, con varios municipios colindantes o conurbados.

Esta ley, además de establecer las bases, de la Coordinación y Colaboración Administrativa entre Estado y Municipios y de estos entre sí, crea el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, el cual se constituye en función de vincular los intereses de ambos niveles de gobierno en materia hacendaria.

En esta Ley de Coordinación Hacendaria se crean tres organismos para el desarrollo del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, siendo éstos la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado de Campeche.

Como parte integrante de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, esta Ley crea cuatro Comisiones Auxiliares, las cuales coadyuvarán con dicha Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones, dividiéndose éstas en las materias de la Hacienda Pública Local.

### **III.3.1.- Reglamento de Coordinación Hacendaria de los Municipios**

Al igual que para la Ley de Coordinación Hacendaria del estado de Campeche, sólo tenemos conocimiento de la existencia de un Reglamento de Coordinación Hacendaria del Municipio, expedido y publicado el 21 de agosto de 1996, por el Ayuntamiento de Culiacán en el estado de Sinaloa, es decir, que el Cabildo de Culiacán, a través de la facultad constitucional de expedir reglamentos autónomos, es que expide éste.

Sin embargo, dicho Reglamento no es en sí un reglamento de la coordinación hacendaria como tal, es decir, éste sólo reglamenta la integración y distribución de recursos municipales hacia las sindicaturas y la alcaldía central, estableciéndose en su artículo primero que su objeto es el de regular:

*«...las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la distribución equitativa y proporcional de los recursos financieros de la hacienda pública del municipio a las sindicaturas y alcaldía central, de acuerdo a sus características geográficas, demográficas, económicas y de producción;  
II.- las facultades y obligaciones de las sindicaturas en el ejercicio del presupuesto designado por el H. Ayuntamiento; y  
III.- Las bases que permitan promover y garantizar que las sindicaturas regulen sistemática y responsablemente el ejercicio de su función administrativa».*

De la disposición anterior podemos deducir, que este Reglamento más bien podría denominarse como Criterios de Distribución de Recursos Municipales a sus Sindicaturas y Alcaldía Central; sin embargo, lo de menos es la denominación, sino que efectivamente éste reglamento no determina ninguna coordinación, como la hemos venido concibiendo en este trabajo.

## CAPITULO IV

### Coordinación Hacendaria Estado-Municipio

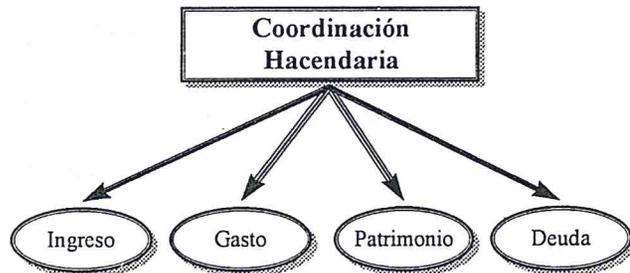
**E**l Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra en una etapa de cambio, en la cual se tiene la intención de abarcar no sólo la materia fiscal, sino también el gasto, el patrimonio y la deuda, es decir, transformar la coordinación fiscal en una coordinación hacendaria, en la cual se den mayores espacios de participación para cualquiera de los tres niveles de gobierno.

En este contexto, las entidades federativas deberán contagiarse del cambio que se vive en este nuevo federalismo, por lo que pudieran intentar lograr, principalmente con sus municipios, una coordinación y colaboración, no sólo en materia fiscal, sino en toda la materia hacendaria.

Al parecer, la intención de transformarse a un Sistema de Coordinación Hacendaria se ha gestado en el seno de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente, por lo que podemos decir que surge de las mismas entidades federativas y, por tanto, es viable que este sistema sea implementado en principio en los estados, en coordinación con sus municipios, y posteriormente y en función de las relaciones que surjan de la Coordinación Hacendaria local, deberá implementarse una coordinación en el mismo sentido entre los estados y la federación; lo cual constituye, principalmente para los municipios, un mayor número de obligaciones y responsabilidades adicionales a las que ya se establecen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el propio numeral de las cons-

tituciones locales, provocando, por tanto un mayor y mejor fortalecimiento municipal, estatal y federal.

Como vimos en el primer capítulo de este trabajo, tanto la hacienda estatal como la municipal, tienen cuatro grandes elementos: el ingreso, el gasto, el patrimonio y la deuda, los cuales, en algunos de sus aspectos, pueden ser coordinables, lo cual nos da la materia a regularse para la Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.



#### IV.1- PRINCIPIOS DE LA COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO

La Coordinación Hacendaria a nivel local puede ser un gran paso en las relaciones entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, ya que a partir de ésta cada uno de estos niveles de gobierno tendría mayores obligaciones y a la vez mayores beneficios dentro de sus propias haciendas.

Es decir, tanto el estado como los municipios podrán tener a su cargo la realización de ciertas funciones hacendarias para ambos niveles de gobierno, cuando éstas sean concurrentes o similares, en lugar de que cada uno, en forma individual efectúe éstas, sino que más bien sean realizadas por uno solo de dichos niveles de gobierno, en favor de los dos o que ambos participen dentro de una colaboración administrativa, lo cual, de alguna manera puede llegar a simplificar la administración pública local y a fortalecer, tanto a la hacienda estatal como a las municipales.

«Sin embargo, en cuanto a la creación de este Sistema Local de Coordinación Hacendaria, nos encontramos ante dos enfoques diferentes; el enfoque necesario, y el enfoque posible; es decir, que estamos en un punto en el que aún cuando las haciendas estatales y municipales tienen muchas necesidades, no es el momento en el que sea posible solucionarlas todas, sino que se irán re-

solviendo a través del tiempo y de conformidad con las normas que se vayan legislando, con las que se irán previendo poco a poco dichas necesidades, para llegar a una verdadera coordinación estado-municipios, que cubra todas las necesidades locales, impulsando sus haciendas.

En ese tenor, estimamos que en el «enfoque necesario» del Sistema de Coordinación Hacendaria que el estado y los municipios requieren, consiste en la equidad de la asignación de los recursos públicos entre dichos niveles de gobierno; con lo cual nos encontramos con algunos problemas, es decir que en este renglón se tienen dos vertientes una de medición y la otra de decisión, siendo en el primer aspecto la necesidad de medir el gasto que el gobierno estatal realiza en los municipios, el cual en su calidad tendrá que alcanzar un significado de aportación en especie para los municipios beneficiados; ese monto determinado se deberá sumar a las participaciones en ingresos que el gobierno estatal entrega a cada municipio, con lo cual se obtendrá como resultado una aportación total que el gobierno estatal hace a cada municipio y lo que dicha aportación representa en relación a la suma de aportaciones estatales a otros municipios.

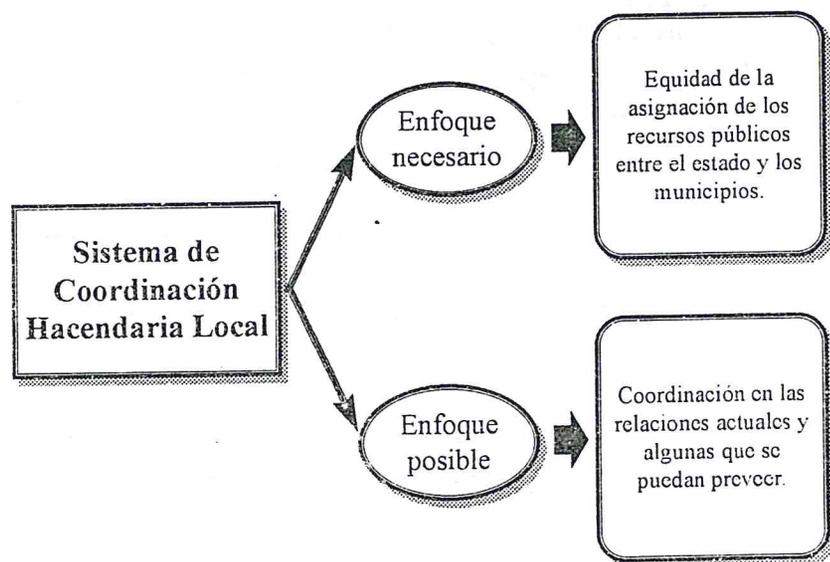
Además habría que considerar también las aportaciones que el gobierno federal realiza en obra directa o coordinada en los diversos municipios con el fin de tener indicadores comparables.

El segundo aspecto, de decisión, de acuerdo al conocimiento anterior, sirve en principio para apreciar los desequilibrios existentes, lo que puede constituir el punto de partida para apoyar decisiones en cuanto a la manera más justa y equitativa de asignar los recursos, analizar los Criterios de Distribución, etc.»<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, en los párrafos anteriores mencionábamos que la Coordinación Hacendaria en este momento se encuentra ante dos disyuntivas, la necesaria que aún no es factible realizar en su totalidad, ya que los recursos más importantes que perciben los municipios para la realización de obra pública, provienen del nivel de gobierno federal, teniendo con el compromiso de ser destinados a determinados renglones específicos y con reglas y condiciones que no permiten a los municipios acceder a los mismos en los aspectos que realmente son necesarios para su comunidad; además de que éstos están regulados por la legislación federal, haciendo imposible considerarlos dentro de un esquema de Coordinación Hacendaria Estatal.

<sup>1</sup> Comentarios hechos por el C.P. Pedro Cutiérrez, asesor del Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (Se reeditó en algunas de sus partes).

«Ahora bien, en relación al «enfoque posible», el Sistema de la Coordinación Hacendaria deberá establecerse en cuanto a las condiciones actuales de cada uno de los estados y de sus municipios, contando en principio con un marco general y un ordenamiento específico que regule las relaciones de coordinación hacendaria intergubernamentales (Estado-Municipios) que hoy existen y algunas otras que puedan preverse, sobre todo en lo que se refiere al manejo de la hacienda pública local.»<sup>2</sup>



Con la Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, se pretenden regular las Relaciones Hacendarias del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos, es decir, todas aquellas actividades relacionadas con el ingreso, gasto, patrimonio y deuda, de ambos niveles de gobierno, que puedan ser objeto de coordinación o colaboración entre el estado y sus municipios.

La coordinación a la que nos referimos no consiste sólo en una coordinación del estado hacia los municipios, sino que puede ser de los municipios hacia el estado, ya sea en forma conjunta o individual o entre los mismos municipios; es decir, el estado podrá celebrar convenios de coordinación en cualquiera de los elementos de la hacienda, estatal o municipal, con todos sus municipios o

<sup>2</sup> Comentarios hechos por el C.P. Pedro Gutiérrez, asesor del Instituto de Desarrollo Técnico para las Haciendas Públicas. (este párrafo se reeditó).

con cada uno de éstos, dependiendo de las características tanto del convenio como de los mismos ayuntamientos. Asimismo, los municipios podrán celebrar esos mismos convenios, ya sea en lo individual o en conjunto con varios municipios.

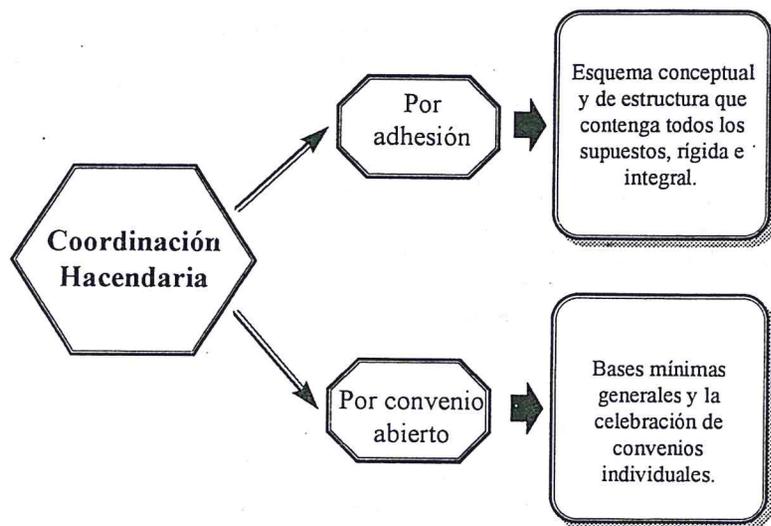
Así pues, se propone establecer la posibilidad de regular las relaciones hacendarias estado-municipios, dentro del «enfoque posible» al que nos referíamos párrafos arriba, es decir, regulando las condiciones actuales y en alguna medida estableciendo algunas hipótesis de lo que puede llegar a darse en un plazo no muy lejano, para que en un futuro lleguemos a cubrir precisamente el «enfoque necesario».

En tal virtud, podemos entender que en esta etapa relativa al «enfoque posible», la legislación específica que regule las relaciones hacendarias deberá contener sólo las bases generales, relativas precisamente a las relaciones que el estado y los municipios tengan en materia hacendaria, permitiendo que en los convenios que se suscriban entre estos dos niveles de gobierno o entre los mismos municipios, se regulen en forma específica cada una de las relaciones que se den entre dichos niveles de gobierno.

Con base en los planteamientos que se han vertido en los párrafos anteriores, se consideró que no es posible implementar una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, por «Adhesión», como sucede a nivel federación-estado, ya que esto implicaría tener un esquema conceptual y de estructura, que contenga todos los supuestos que se lleguen a dar, tanto en la coordinación como en la colaboración entre el estado y los municipios y, por tanto, nos encontraríamos dentro del enfoque necesario y no el posible.

Así pues, al parecer, lo anterior no es posible, en virtud de que cada uno de los estados y, a su vez, los municipios tienen características y necesidades diferentes, que no podrían regularse en forma específica.

En este esquema, la intención de una Ley de Coordinación Hacendaria consiste en ser una ley de convenio abierto y, por lo tanto, establecer una coordinación del estado al municipio, y viceversa, o entre los propios municipios; lo cual no podría darse en un esquema de Coordinación Hacendaria por Adhesión, ya que la normatividad sería casuística, constituyendo un esquema rígido en el que se plantearía una coordinación total; coordinándose, por tanto en forma integral, ya que la adhesión en ninguna forma permite las parcialidades.



Lo anterior choca con el planteamiento que hemos venido manifestando en lo relativo a una posible coordinación de los municipios al estado o de éstos entre sí, ya que en una ley de adhesión no podrían determinarse coordinaciones individuales o diferenciales por municipios.

De conformidad con las observaciones anteriores, consideramos que en la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal, sólo deben encontrarse las bases generales, para que se dé tanto una coordinación entre el estado y los municipios y/ o entre éstos, como la colaboración administrativa entre estos mismos niveles de gobierno, siendo los convenios que se suscriban los que establezcan las reglas específicas para cada caso, atendiendo, tanto a las circunstancias y necesidades del lugar como del tiempo.

Con base en todo lo que se ha dicho en este capítulo, tenemos que la Coordinación Hacendaria local que se propone en esta investigación, tiene dos premisas fundamentales:

- a) Que las relaciones hacendarias a coordinarse deberán darse de estado a municipios o viceversa o de éstos entre sí.
- b) Que no se puede hablar de una coordinación por adhesión, en virtud de la variedad de materias y actividades por las que ambos niveles de gobierno pueden relacionarse y por tanto celebrar Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa.



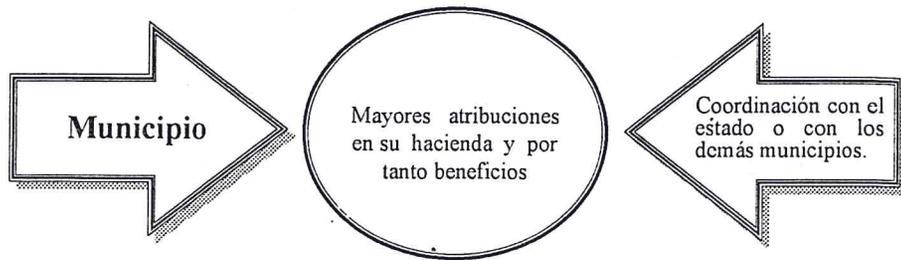
#### IV.2- IMPLEMENTACION DE UNA COORDINACION HACENDARIA LOCAL

Es intención de esta investigación, coadyuvar con las entidades federativas a implementar jurídicamente la existencia de una ley que regule las relaciones hacendarias entre el estado y los municipios o entre éstos mismos, en los aspectos que puedan ser coordinados de cada uno de los elementos de la hacienda local.

Es importante para los estados y los municipios contar con una ley que no sólo regule los Criterios de Distribución de las Participaciones, sino que reglamente todas aquellas relaciones que puedan tener entre sí, encaminadas, para efectos de esta investigación, a la materia hacendaria y que además regule que cada uno de estos niveles de gobierno realice actividades o funciones en lo particular y de manera concurrente, con el fin de unificar esfuerzos y de fortalecer ambas haciendas.

La legislación que se propone en el presente trabajo intenta, además de establecer algunas disposiciones para regular las posibles relaciones entre el Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos, provocar hasta cierto punto y en alguna medida, que realmente exista una coordinación entre ambos gobiernos, es decir, que puedan realizar algunas de sus funciones u obligaciones dentro de una conjunción, otorgándole en un principio mayores responsabilidades a los municipios y por tanto mayores derechos.

¿Por qué decimos que el municipio sería el más beneficiado dentro de una Coordinación Hacendaria local?, la respuesta es sencilla, al existir una legislación en esta materia, en el sentido a que hemos venido haciendo referencia en este estudio, el municipio deberá tener mayores atribuciones reales dentro de su propia hacienda y por tanto mayores beneficios, siempre y cuando, actúe verdaderamente en coordinación con el estado o con los demás municipios.



Una vez analizada la normatividad en materia hacendaria en el tercer capítulo de esta investigación, se puede establecer en alguna medida la ya mencionada coordinación hacendaria a nivel local, la cual puede ser regulada a través de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, que norme en forma expresa las relaciones que en materia hacendaria tengan tanto el estado y el municipio, como los municipios entre sí; por lo que en este capítulo, nos abocaremos a la posibilidad de implementar una real coordinación entre el estado y sus municipios, en cuanto a las relaciones hacendarias que éstos tengan o de los municipios entre sí.

En el capítulo anterior, pudimos detectar, que casi no existen disposiciones expresas a una coordinación estado-municipio, ya sea en forma general, para la hacienda estatal y/o municipal o para alguno de sus elementos (ingreso, gasto, patrimonio y deuda); sin embargo, aún cuando la mayoría de la legislación local del país no contiene dichas disposiciones en forma expresa, sí existe la posibilidad de que ambos niveles de gobierno se relacionen a través de la celebración de convenios, ya sea de Coordinación o de Colaboración Administrativa.

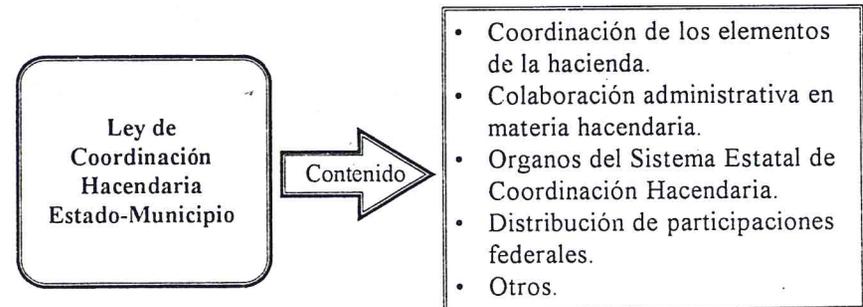


Sabemos que la Legislatura o el Congreso del Estado para expedir cualquier normatividad, deberá tener, en la Constitución del Estado, la facultad para legislar en dicha materia; es decir, deberá tener un sustento jurídico, de conformidad con el principio de que las autoridades sólo tendrán las atribuciones para las que está facultado en alguna normatividad vigente.

Así pues, cada estado deberá sustentarse, en principio en la Constitución Política propia del Estado y tal vez en la Ley Orgánica o Reglamento del Congreso del Estado; posteriormente, deberán estar a lo que ésta misma establece, en cuanto a la facultad que tengan el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos para relacionarse a través de Convenios de Coordinación o de Colaboración Administrativa en materia hacendaria.

Como pudimos detectar en el capítulo anterior, son muy pocas las constituciones que expresamente establecen esta facultad en materia hacendaria o de cualquiera de sus elementos; sin embargo, sí establecen la posibilidad de celebrarlos en general, por lo que en dicha generalidad, la materia hacendaria también está incluida; y aún cuando esta disposición no se encuentre en la Constitución, podrá encontrarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (o su equivalente) y en la Ley Orgánica Municipal (o su equivalente), que son los ordenamientos que precisamente establecen en forma más clara y expresa las facultades, tanto del Ejecutivo del Estado como de los Municipios, respectivamente.

Ahora bien, la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios que se propone en esta investigación, deberá estar integrada principalmente por los cuatro elementos de la hacienda local, tanto en su Coordinación, como en la Colaboración Administrativa, así como la integración de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, conteniéndose obviamente los Criterios de Distribución de Participaciones Federales, ya que recordemos que es una obligación constitucional establecerlos en la normatividad estatal.



- Coordinación de los elementos de la hacienda.
- Colaboración administrativa en materia hacendaria.
- Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.
- Distribución de participaciones federales.
- Otros.

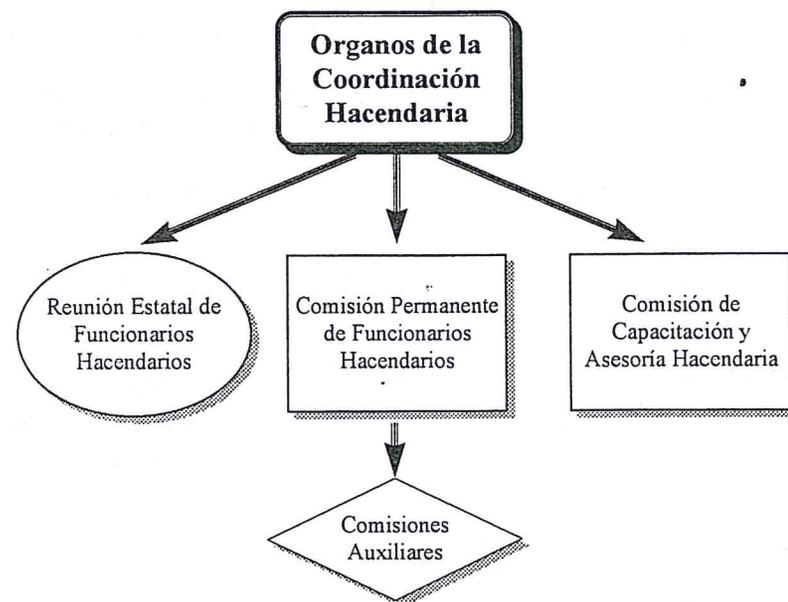
Pareciera que al dividir la ley en las cuatro materias de la hacienda local, estamos regulando cuatro pequeñas coordinaciones; sin embargo, esto no es cabalmente cierto, ya que efectivamente podrán darse en una sola materia o en varias de éstas, dependiendo de las características de cada uno de los estados y municipios, como del propio convenio a celebrarse.

En realidad, la legislación se divide en las diversas materias de la hacienda local, con el fin de que exista una mayor claridad en sus conceptos, así como una mejor técnica legislativa.

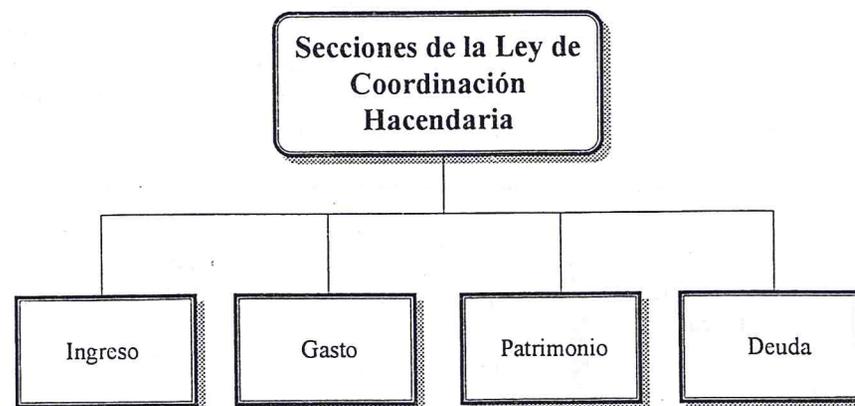
Los órganos de la Coordinación Hacendaria deberán ser aquéllos que le den vida a ésta misma, serán los órganos encargados de llevar a la práctica las actividades necesarias para la existencia de la coordinación hacendaria.

Estos órganos de la Coordinación Hacendaria, podrían denominarse:

- a) REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS HACENDARIOS, siendo el máximo órgano del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, funcionando como asamblea general; podrá estar integrada por el Ejecutivo del Estado como representante del mismo y por cada uno de los ayuntamientos.
- b) COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS HACENDARIOS, sería el órgano representante del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, encargado de cumplir los acuerdos del propio sistema, tomados principalmente en la Reunión Estatal; deberá trabajar en función de la coordinación con el fin de irlo mejorando y perfeccionando, así como vigilar todas las comisiones que surjan, como auxiliares, las cuales serán parte integrante de la misma Comisión Permanente, las que deberán ser creadas con el fin que exista una mayor especialización, motivo por el cual en principio se propone una comisión auxiliar en cada una de las materias relativas a la hacienda estatal y municipal.
- c) COMISION DE CAPACITACION Y ASESORIA HACENDARIA, es el órgano del S.E.C.H., encargado de dar apoyo y ayuda en materia hacendaria, a los municipios y al propio estado, en base al análisis económico, administrativo, político y jurídico que exista sobre dicha materia.



Este subcapítulo lo hemos seccionado en las cuatro materias fundamentales de la hacienda local, con el fin de realizar los comentarios pertinentes para cada una de éstas, en las cuales se harán todas aquellas observaciones que pudieran contenerse en una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios y algunos de los porqués de dichas observaciones, para que en el siguiente capítulo, con base en éstas, se establezcan las bases mínimas para la integración de una Ley de Coordinación Hacendaria local o, en su caso, para una Ley de Coordinación Fiscal local más completa, de las que actualmente existen.



#### IV.2.1.- Ingreso

En materia de ingresos, existe un gran camino recorrido, ya que las leyes existentes, tanto a nivel federal como local, son precisamente Leyes de Coordinación Fiscal, sin embargo en éstas generalmente sólo se contienen los Criterios de Distribución de Participaciones Federales y en algunas, las estatales (cuando existen); se regulan algunas disposiciones muy generales sobre la coordinación y colaboración entre el estado y los municipios y los órganos de la Coordinación, como se puede observar del capítulo III de esta investigación.

Esta Ley de Coordinación Hacendaria local, a que se refiere esta investigación, intenta además de lo que ya se regula en materia de ingresos, establecer disposiciones más claras en cuanto a una real y verdadera coordinación local, en la que existan participaciones hacia los municipios, o hacia el mismo estado, en caso de que estos se hagan cargo administrativamente de algún ingreso estatal.

Como ya se ha manifestado, los municipios no tienen facultad legislativa y por tanto no tienen la potestad tributaria, ya que es la Legislatura la que determina los ingresos que los municipios obtendrán cada año, debiendo atender, por supuesto, al artículo 115 Constitucional y al propio numeral de su Constitución local, en lo referente a las contribuciones inmobiliarias.

Aun lo anterior, en la actualidad, los municipios tienen la facultad de presentar iniciativas de ley, cuando éstas tengan algo que ver con los mismos, en lo cual se incluyen precisamente las Leyes de Ingresos, ya sea por cada uno de éstos o una para todos los municipios del estado; así pues, con esta facultad que a últimas fechas se le otorgó a los cabildos, éstos pueden presentar ante la Legislatura, precisamente los tributos necesarios para cubrir su gasto, como se establece en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

La atribución antes mencionada, aun cuando no es precisamente la facultad legislativa, sí es una buena oportunidad para los municipios de integrar en forma más acorde a sus necesidades, la hacienda municipal; sí tienen la facultad de aprobar su Presupuesto de Egresos, lo cual les permite, de alguna manera, administrar libremente su hacienda pública, como lo establece la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV.

A través de todas estas disposiciones y facultades mínimas que tiene el municipio, en cuanto a su Hacienda, la mayoría de los estados tienen la facultad de celebrar convenios con el mismo estado y, en algunos casos, con los mismos

municipios; por tanto, todo esto junto permite que exista una mayor relación con el estado, mediante la coordinación de estos gobiernos. Es decir, tanto el municipio como el estado tendrán mayor injerencia en los ingresos concurrentes o en aquéllos en los que sea necesario o conveniente coordinarse, con el fin de obtener mayores ingresos, fortaleciendo ambas haciendas, con lo que podrán cumplir con todas sus obligaciones.

Así pues, en este apartado de los ingresos, se harán los comentarios relativos a la integración de la ley en esta materia, aun cuando no todos éstos formen parte de un mismo título o capítulo, siendo cuando menos los siguientes puntos:

- a) El reconocimiento de las limitaciones en cuanto al ejercicio de las potestades o capacidades tributarias locales derivadas de la coordinación entre el gobierno estatal y el federal;
- b) Fijar los elementos para la obtención de ingresos por parte de los municipios derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa Federación-Estado;
- c) Establecer algunas bases mínimas para la participación de los municipios en el ámbito local en los acuerdos y compromisos que suscriba el estado con la federación en materia hacendaria;
- d) Establecer bases mínimas para la coordinación Estado-Municipios-Estado o de Municipio-Municipio, sobre los tributos municipales y estatales (en los casos en que el estado interviene);
- e) Determinar las reglas para la suscripción de Convenios de Colaboración Administrativa Estado-Municipios-Estado o Municipio-Municipio;
- f) Criterios de Distribución del Sistema de Participaciones Federales, Estatales y Municipales;
- g) Integrar un órgano encargado permanentemente de realizar los estudios y análisis jurídico-administrativos relativos a la implementación de la Ley de Coordinación Hacendaria local.

Como mencionamos en el inciso f), en este apartado también se hará referencia al Sistema de Participaciones, por ser una parte importante dentro de los ingresos, aún cuando, al parecer, lo más indicado en la ley es que sea un capítulo independiente del de ingresos, precisamente por la importancia que reviste dicho sistema.



**A) LIMITACIONES DEL EJERCICIO DE LAS POTESTADES O CAPACIDADES TRIBUTARIAS LOCALES, DERIVADAS DEL S.N.C.F.**

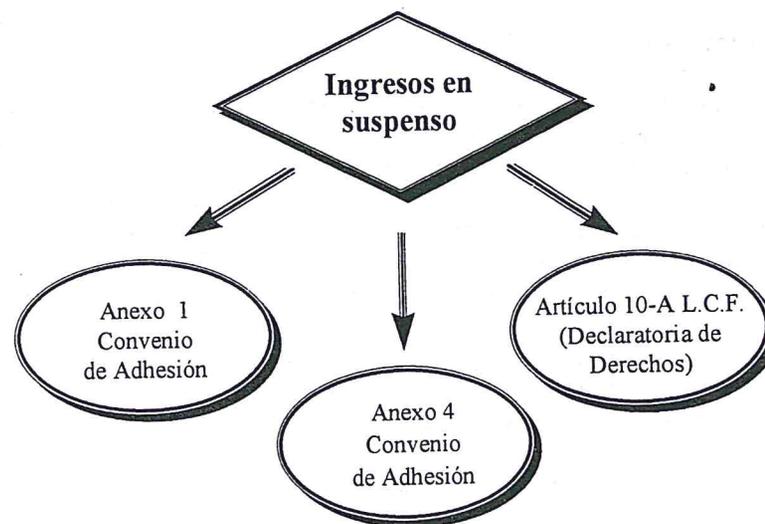
En la implementación de una Ley de Coordinación Hacendaria Estatal, es recomendable que ésta reconozca la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal, así como el mismo Convenio de Adhesión y anexos que cada uno de los estados ha suscrito.

Así pues, esta ley deberá admitir, reconocer y sostener la suspensión de los impuestos que en un principio se enlistaron en el anexo 1 del propio Convenio de Adhesión al S.N.C.F., siendo diferentes para cada una de las entidades federativas, en virtud de los ingresos que debían suspenderse y que cada estado los contemplaba en su legislación como contribuciones.

Posteriormente<sup>3</sup>, se suscribe el anexo 4 al mismo Convenio de Adhesión al S.N.C.F., en el que se enlistan varios productos alimenticios, los cuales no podrán ser gravados por ningún impuesto local.

Así mismo, también deberá reconocer la existencia de la Declaratoria de Coordinación en Derechos, y por tanto dejar en suspenso los derechos que se establecen en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

<sup>3</sup> Ver cuadro No. 1 del capítulo segundo de esta investigación, en cuanto a las fechas de suscripción de los anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



El hecho de que una ley local haga los reconocimientos a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, no les otorga validez alguna, ya que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene vida propia, sino que más bien es sólo una información en cuanto a su existencia, ya que los estados y municipios deberán ceñirse a lo que éste establezca, mientras el propio sistema exista y el estado siga adherido a él.

Con dicho reconocimiento, se confirma la sujeción que tanto el estado como el municipio tienen en materia fiscal, a la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal o a los convenios que suscriban el estado y la federación a la luz de dicho ordenamiento, confirmándose, de igual manera, el derecho que tienen los municipios y el mismo estado para la percepción de las participaciones que el gobierno federal tendrá obligación de repartir, con base en la misma legislación.

**B) RECONOCIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.**

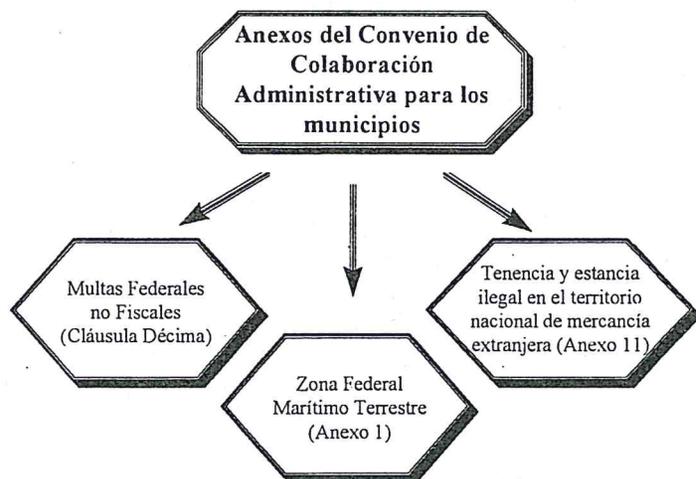
En este mismo apartado también deberá reconocerse la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa Federación-Estados y sus anexos, así como las modificaciones hechas.

Parece un poco ilógico, que si se cuenta con un apartado denominado de la Colaboración Administrativa, este Convenio de Colaboración Administrativa

tenga un apartado distinto de aquél; sin embargo, habrá que recordar que nos encontramos ante la implementación de una Ley de Coordinación local, y que precisamente el convenio a que nos referimos en este apartado es el suscrito entre la federación y los estados; y, por lo tanto, los incentivos que se derivan de dichos convenios son federales y se convierten en ingresos, tanto para el estado como para el municipio, cuando estos últimos intervienen.

Así pues, en esta parte de la Coordinación en Ingresos podrá incluirse, también, el reconocimiento de la existencia del Convenio de Colaboración Administrativa que los estados han celebrado con la federación y sus anexos, principalmente en los casos en los cuales el estado ha delegado a sus municipios las funciones y facultades que se precisan en el propio convenio y en sus anexos, siendo, como lo mencionábamos en el segundo capítulo de esta investigación, la cláusula décima de éste, referente a las Multas Federales no Fiscales, y de los anexos, el No. 1 relativo a la Zona Federal Marítimo-Terrestre y el No. 11 para los municipios con fronteras y litorales sobre la Tenencia y Estancia Ilegal de Mercancías de Procedencia Extranjera.

Como mencionamos párrafos arriba, este reconocimiento sólo es enunciativo, ya que aun cuando no sean reconocidos estos convenios, tanto el estado como el municipio, tienen las facultades y obligaciones que en ellos se establecen.



En materia de Zona Federal Marítimo-Terrestre los municipios ejercen las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza, de conformidad con la normatividad federal, percibiendo, por tanto, el 80% de los ingresos federales percibidos por el otorgamiento de concesiones y el uso

o goce de la Zona Federal Marítimo-Terrestre y el 100% por las multas y gastos de ejecución.

En lo relativo a las Multas Federales no Fiscales, los municipios tendrán la facultad de recaudar, incluso a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución; notificar; determinar los accesorios; efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente, y conceder autorización para el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios, percibiendo el 90% de éstas como un incentivo, siempre y cuando sean los municipios los que recauden las multas.

En el anexo relativo a la tenencia y estancia ilegal de mercancía extranjera, los municipios colindantes con la frontera o litorales tendrán la facultad de detectar, vigilar y asegurar la mercancía que se presuma ilegal en el país, percibiendo como incentivo el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2A fracción I.

### C) PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA COORDINACION FEDERAL.

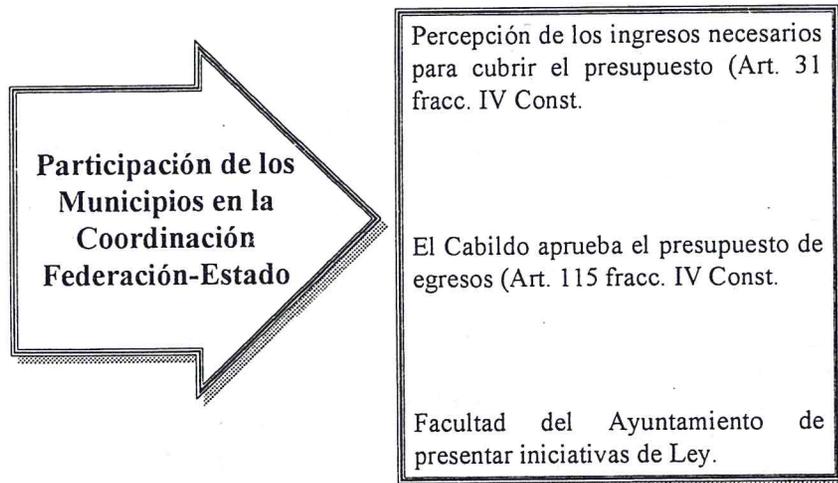
Al reconocerse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al S.N.C.F. y de Colaboración Administrativa y sus anexos, en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, es que a nivel local se da un reconocimiento jurídico de la intervención de los municipios en éstos.

Así pues, con el fin de involucrar verdaderamente a los municipios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en esta ley habría que darles cierta participación a nivel local, en la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa o simplemente en la adquisición de compromisos relativos a los ingresos en este caso, pero en general a toda la Hacienda, obviamente en los casos en que estos mismos intervengan.

Lo anterior, se debe a que el estado, al momento de celebrar tanto los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos respectivos, como la Declaratoria de Coordinación en Derechos, no sólo compromete sus ingresos propios, sino que también en algunos casos compromete de igual forma los ingresos municipales sin que éstos, jurídicamente, puedan expresar su opinión; en cuanto a la aceptación o desacuerdo de dichos compromisos, ya que como mencionábamos anteriormente, los municipios no tienen la potestad tributaria en virtud de que carecen de la facultad legislativa que se requiere para fijar contribuciones a los particulares.

Así pues, se intenta que a través de la ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, existan disposiciones en las cuales se requiera de alguna manera un consenso de los municipios para que el estado pueda comprometer los ingresos municipales; es decir, que si esta ley que se propone busca una verdadera coordinación entre el estado y sus municipios, deberá establecerse que a través del propio Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, los municipios tengan cierta facultad de decisión u opinión con respecto a los convenios que el estado celebre con la federación, obviamente en cuanto a que en éstos, se comprometan los ingresos municipales que estén legislados y vigentes.

Para lo anterior, podemos encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al derecho/obligación que tienen tanto el estado como los municipios, de percibir las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto (art. 31 fracc. IV, Constitucional) y en que ambos niveles de gobierno lo aprueban, ya sea a través de la Legislatura o del Cabildo, respectivamente (art. 115 fracc. IV, Constitucional). Además, como ya se ha venido comentando, el municipio tiene la facultad de presentar la iniciativa de ley ante el Congreso local, la legislación relativa a estos mismos y, en algunos estados, hasta de defender el proyecto ante el mismo poder legislativo local.



Así pues, a través de las facultades constitucionales anteriores, podemos decir que el municipio tiene cuando menos el derecho de opinar sobre sus ingresos, aún cuando no tenga la potestad legislativa, razón por la cual, se pretende que a través de esta Ley de Coordinación Hacendaria, y en busca de una

mayor participación de éstos y una real coordinación con el estado, los municipios tengan una verdadera injerencia en el S.N.C.F., cuando los ingresos municipales sean los que se comprometan.

Asimismo, y en función de lo anterior, se intenta que los municipios, a través del seno del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, puedan solicitar la celebración de algún anexo al Convenio de Colaboración Administrativa, con el fin de que les sean transferidas algunas de las funciones que se establezcan en estos, ya que al poder, los municipios a través de dicho sistema solicitar que les sean transferidas algunas funciones federales, éstos adquirirán mayores responsabilidades, además de estar coadyuvando con el propio estado; lo cual; en cierta medida fortalecerá tanto a las haciendas municipales, como la estatal, ya que percibirán mayores incentivos federales por sus actividades.

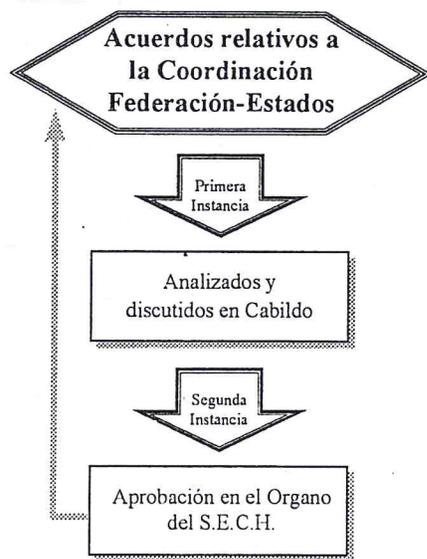
De igual modo, los municipios podrán opinar en cuanto a la no celebración de alguno de los anexos, ya que «el que puede lo más puede lo menos», en los casos en que éstos consideren que no es de su conveniencia o que no se tiene la capacidad suficiente, en los casos en que se vean afectados de alguna manera los municipios.

En el mismo sentido, es que a través del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, esta Ley de Coordinación Hacendaria intenta otorgar alguna atribución a los municipios para participar en los eventuales procesos de decisión que pudiera tomar el estado, con respecto a la cancelación de la vigencia de algún anexo del Convenio de Colaboración Administrativa o de éste mismo, así como la descoordinación en derechos y del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo anterior, sólo deberá suceder en casos extremos, cuando los municipios o el propio estado consideren que la permanencia en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o que alguno de los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa, les está causando algún perjuicio o ya no les es conveniente a ninguno de los dos niveles de gobierno; teniendo además la certeza de que una vez fuera de dicho sistema, percibirán mayores ingresos propios, tanto para el estado como para los municipios, en relación con los que percibían de los Convenios y sus anexos o del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las atribuciones a las que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, deberán ser discutidas en primera instancia en las sesiones de cabildo de cada uno de los municipios, fijándose en la Ley Orgánica Municipal o en el Reglamento Interno del Cabildo de cada uno de los municipios, el quórum de estas sesiones y la cantidad de votos que aprobarán los acuerdos en estos casos.

En una segunda etapa, deberán expresarse y analizarse los acuerdos tomados en el cabildo, en el Organó del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria facultado para tales efectos en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, pudiendo decidirse que se realicen por medio de una votación, y en esta misma ley establecerse con cuantos de estos votos tendrán fuerza jurídica las opiniones vertidas.



Una vez hechas las votaciones y tomados los acuerdos respectivos, de conformidad con lo comentado en los párrafos anteriores, el Ejecutivo del Estado, deberá considerarlos, al momento de suscribir algún anexo a los Convenios de Adhesión al S.N.C.F. o al de Colaboración Administrativa, con el Ejecutivo Federal, así como que previa a esta suscripción, deberá existir el voto aprobatorio de la mayoría de los municipios o del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, ya que de lo contrario, dichos convenios carecerán de valor.

#### D) COORDINACION ESTADO-MUNICIPIO, MUNICIPIO-ESTADO O MUNICIPIO-MUNICIPIO.

Ya se ha establecido una especie de participación previa de los municipios en las relaciones entre los gobiernos estatal y federal, por lo que a continuación esta ley deberá ocuparse precisamente de su materia principal, que es la de regular las relaciones en materia de ingresos del estado y de los municipios.

La Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, a la que hemos venido haciendo referencia, sólo deberá establecer algunos conceptos generales relativos a la coordinación en materia de ingresos, ya que esta ley no es por adhesión, sino que más bien se ha conceptualizado como una ley de convenios abiertos, debiéndose, por tanto, establecer las bases en cuanto a una posible coordinación en ingresos estatales y municipales.

En esta parte de la ley, se puede concebir a la coordinación local, a través de varios supuestos, los cuales deberán ser implementados en la ley de cada una de las entidades, tomando en cuenta la legislación local y los acuerdos a que hayan llegado el estado y sus municipios, dependiendo de las características y necesidades de estos niveles de gobierno.

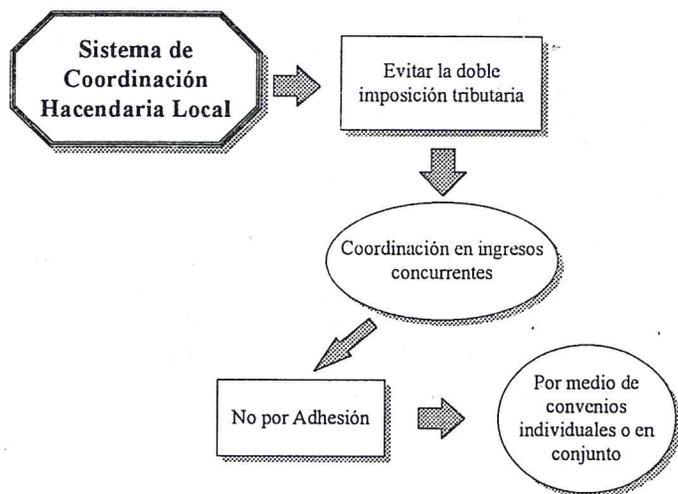
Recordemos que una de las intenciones de crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en sus inicios consistía en evitar la múltiple tributación, la cual se venía dando entre los distintos niveles de gobierno; así pues, ésta deja de existir principalmente en el nivel federal con los estados y municipios; sin embargo, en algunas de las entidades federativas, a nivel local, todavía existe la doble imposición en algunos impuestos o derechos, como por ejemplo sucede con el Impuesto sobre Espectáculos Públicos con el cual cuentan tanto el estado como el municipio.

Generalmente en este impuesto, de conformidad con la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 41, la tasa no debe pasar del 8% en la entidad, por lo que al establecerse tanto a nivel estatal como municipal, lo que sucede es que se divide ésta; sin embargo, aun cuando ésta se divida en forma equitativa, entre dichos niveles de gobierno, para los contribuyentes implica tributar en ambos, lo cual podría evitarse, precisamente, a través de la creación del Sistema de Coordinación local, estableciéndose en la ley que lo regule, la coordinación en este impuesto del ejemplo o en los demás impuestos que se encuentren regulados en ambos niveles de gobierno.

Puede pensarse, que si se establece en la Ley de Coordinación Hacendaria local, la coordinación de los impuestos concurrentes y vigentes, tanto en la Ley de Hacienda Estatal como en la Municipal, nos encontraríamos ante una ley de adhesión y no de convenios abiertos, por lo que estaríamos en una contradicción a lo que hemos venido comentando en esta investigación; sin embargo, creemos que esto no sucede, ya que deberá dejarse abierto a que cada uno de los municipios celebren los convenios relativos a dichos ingresos.

Así pues, en la ley sólo se recomendará sobre qué ingresos es más deseable que exista una coordinación, en virtud de que éstos existen en ambos niveles de gobierno, con el fin de evitar la concurrencia impositiva a nivel local.

En esta coordinación deberá establecerse en los convenios que se celebren, ya sea en forma individual o conjunta de los municipios, cual de estos gobiernos será el que se encargue de la administración del impuesto y cual lo dejará en suspenso, así como los porcentajes de participaciones a repartirse, ya sea para el estado, o para el municipio.

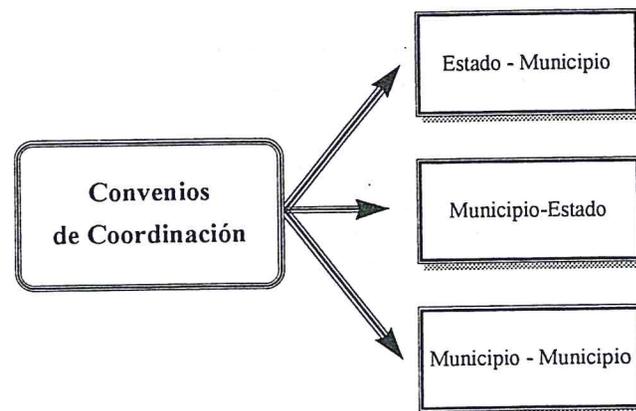


Lo anterior, sólo funciona en los casos en que exista una doble imposición tributaria, por parte de los dos niveles de gobierno, sin embargo; éste no debe ser el único propósito de la coordinación hacendaria en materia de ingresos, sino que otro de los propósitos deberá consistir en mejorar y fortalecer la hacienda estatal y las haciendas municipales.

Así pues, otra de las formas de establecer una coordinación local, es fijando en la ley, la posibilidad que tienen tanto el estado como el municipio, de celebrar convenios de coordinación en los ingresos que en dichos acuerdos se establezcan, con lo cual, se deja al libre albedrío de cualquiera de los dos gobiernos, el coordinarse en cualquiera de sus ingresos propios, incluyendo en éstos los relativos a la propiedad inmobiliaria, si así les conviene y lo decidieran los propios municipios, o algunos de los ingresos que sean considerados estatales, como el caso del Impuesto Sobre Nóminas.

De conformidad con el planteamiento anterior, el estado y el municipio deberán celebrar convenios específicos, por cada uno de los ingresos a coordinarse, o en forma conjunta, pero estableciendo individualmente cada uno de éstos.

Estos convenios podrán ser celebrados, tanto por el estado y por cada uno de los municipios en forma individual y diferencial, o por los municipios en conjunto, cuando las características de dichos convenios sea semejante para todos éstos, o por los municipios entre sí, en los casos en que así sean necesarios, principalmente en las zonas metropolitanas o conurbadas o en los municipios circunvecinos, de un mismo estado.



De cualquier de las formas antes mencionadas, en los convenios que se celebren, de conformidad con la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, deberán establecerse cuales son los ingresos a coordinarse, así como cuál de los niveles de gobierno local se hará cargo del impuesto y cual lo mantendrá en suspenso, los porcentajes de participaciones que recibirán éstos, la forma de distribuirlos y los derechos y obligaciones que cada uno de éstos tendrá.

Otro de los propósitos del proyecto de Ley de Coordinación Hacendaria y de esta investigación, es otorgarle, a través de dicha ley, mayores facultades y atribuciones a los municipios, por lo que deberá preverse que algunos de los ingresos que se coordinen, sea el estado el que los suspenda, para que los municipios sean los encargados de administrarlo, realizando todas las funciones inherentes a éstos.

Es decir, y siguiendo con el ejemplo del Impuesto Sobre Espectáculos Públicos, que dábamos anteriormente, nos encontramos con los siguientes supuestos:

- a) Los espectáculos públicos se realizan de municipio en municipio en forma específica, ya que obviamente no puede ser en todo el estado.

- b) Al parecer y según lo anterior, es más recomendable que sean los propios municipios, los que lo administren.
- c) Sabemos que de conformidad con la Ley del IVA, este impuesto no puede pasar de una tasa del 8%, así que, pensando que el estado antes de coordinarse tenía una tasa del 4% y el municipio una tasa igual, al momento de coordinarse, el impuesto municipal deberá tener una tasa del 8%.
- d) Por tanto, el municipio, deberá darle una participación al estado, del 50%, ya que, como mencionamos en el inciso c), en ambas legislaciones se establece una tasa del 4%.
- e) Las participaciones, deberán disminuirse, por los gastos de administración, ejecución, cobranza, etc., que afecte, en este caso el municipio, por lo que deberá ser menos del 50%.

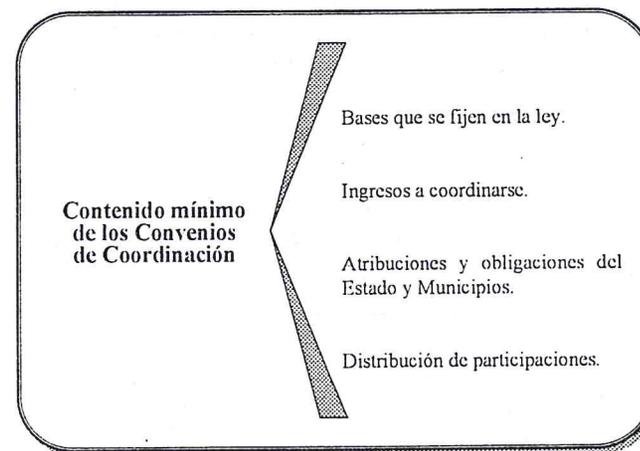
Pareciera, de conformidad con este inciso, que la coordinación en este impuesto (o cualquier otro, en las mismas circunstancias), no es conveniente para el estado, sino que al contrario, ya que éste percibirá una menor cantidad de lo que obtendría recaudándolo él mismo; sin embargo, al no administrarlo, también dejará de efectuar dichos gastos, por lo que deberá buscarse que los porcentajes sean congruentes con las percepciones y necesidades de cada una de las entidades gubernamentales. Así pues, los porcentajes de participación deberán reflejar los ingresos que cualquiera de los niveles de gobierno deja de percibir por mantener en suspenso su impuesto, por lo que como mencionábamos anteriormente, el 50% de participación no es cabalmente cierto, es en base de las tasas que se establecen, sin embargo dichos porcentajes podrán ser disminuidos con los gastos que la entidad encargada de la administración realice, tanto para la recaudación del impuesto, como su determinación, comprobación y en su caso la cobranza que realice por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, etc.

Así pues, el ejemplo anterior, sólo es una forma de establecer una participación más directa de los municipios en la coordinación hacendaria que se plantea en este estudio y como se puede implementar, claro está que dependerá de las circunstancias de cada municipio y de las entidades.

A través de una coordinación real y efectiva entre estado y municipios, se pretende que ambos niveles de gobierno tengan mayores responsabilidades y a su vez, mayores derechos y beneficios en su hacienda pública individual.

Claro está, que estas facultades y obligaciones que cada uno de los niveles de gobierno deberán tener con respecto a la coordinación de sus ingresos, así como los porcentajes de distribución de las participaciones, deberán estar establecidas en los Convenios de Coordinación que celebren ambas partes.

Los Convenios de Coordinación Estado-Municipios, a que se refiere el párrafo anterior, no sólo deberá contener los derechos y obligaciones de los estados y municipios que lo suscriban, sino también las bases que en la propia ley se establezcan, para su suscripción. Una vez celebrados dichos convenios, en la mayoría de los estados deberán ser aprobados por la Legislatura del Estado y publicados por el Ejecutivo del Estado.



Las bases a que nos referimos, deberán ser los datos generales de cada uno de los gobiernos que suscriben los convenios, los ingresos a coordinarse y los fundamentos jurídicos, así como la motivación jurídica, administrativa, política y social para su suscripción y todas aquéllas que en cada ley se establezcan.

### E) COLABORACION ADMINISTRATIVA ESTADO-MUNICIPIOS-ESTADO O MUNICIPIO-MUNICIPIO.

En este apartado, nos encontramos con el supuesto de una verdadera colaboración, ya sea entre el Estado y los municipios o entre los propios municipios, principalmente en los que sean circunvecinos o formen parte de la zona metropolitana o conurbada y por su importancia, deberá tener en la ley un capítulo específico para la colaboración administrativa, en cualquiera de los cuatro elementos de la hacienda, si dicha colaboración es posible.

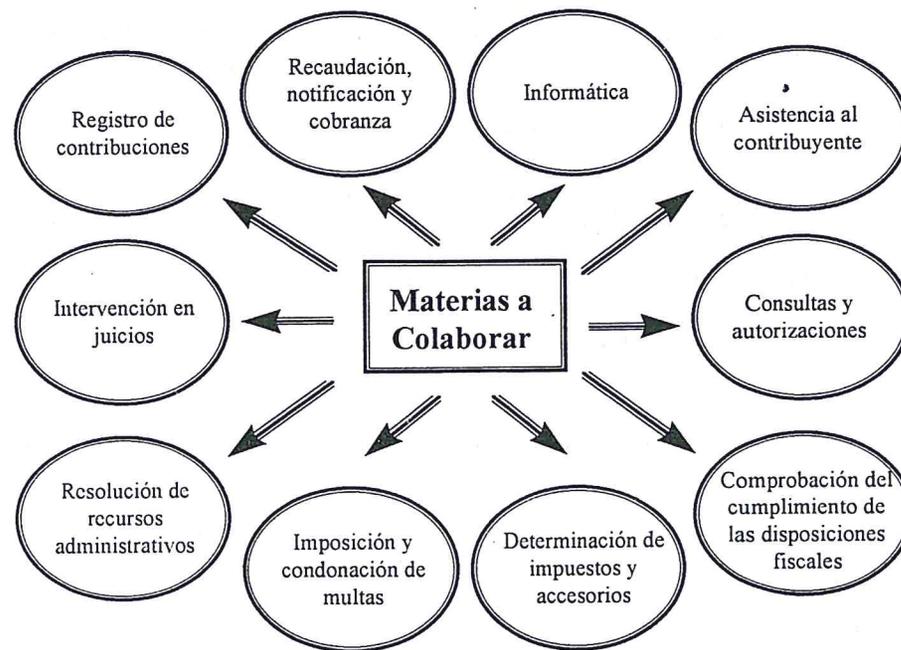
Ya que nos encontramos en el punto referente a los ingresos, haremos referencia a éstos; a través de la colaboración administrativa.

De conformidad con la legislación analizada en el capítulo anterior, y en comparación con la coordinación entre el estado y los municipios, nos encontramos con que existe una mayor fundamentación jurídica que establece la posibilidad de que, tanto el estado como los municipios, celebren convenios de colaboración administrativa, principalmente en cuanto a la prestación de servicios públicos, lo que recae en forma indirecta a la obtención de ingresos, sobre todo en el rubro denominado «derechos», ya que éstos están considerados como la contraprestación por un servicio público.

Así pues, en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, en el apartado de colaboración administrativa en la materia de ingresos, se deberá señalar la posibilidad de que el estado colabore en la administración de los tributos municipales, así como que el municipio administre a su vez, los ingresos estatales.



Como pudimos observar en el análisis de la Leyes de Coordinación existentes en el país, al hablar éstas de los Convenios de Colaboración Administrativa, se mencionan algunas de las materias en las que se podrán celebrar dichos convenios, siendo entre otras, el registro de contribuyentes; la recaudación, notificación y cobranza; la informática; asistencia al contribuyente; consultas y autorizaciones; comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales; la determinación de los impuestos, así como de sus accesorios; la imposición y condonación de multas; la resolución y atención de los recursos Administrativos; la intervención en juicios; etc.



Al igual que con los Convenios de Coordinación Estado-Municipio, en la ley se deberá determinar que los Convenios de Colaboración Administrativa que se celebren bajo esta misma, contendrán un mínimo de requisitos, siendo los mínimos indispensables, dejándoles a ambos gobiernos la libertad de que definan las obligaciones y las facultades que a cada uno le corresponden, dependiendo de las características y necesidades, tanto de los ingresos en los que se colaborará como de las partes que lo celebren.

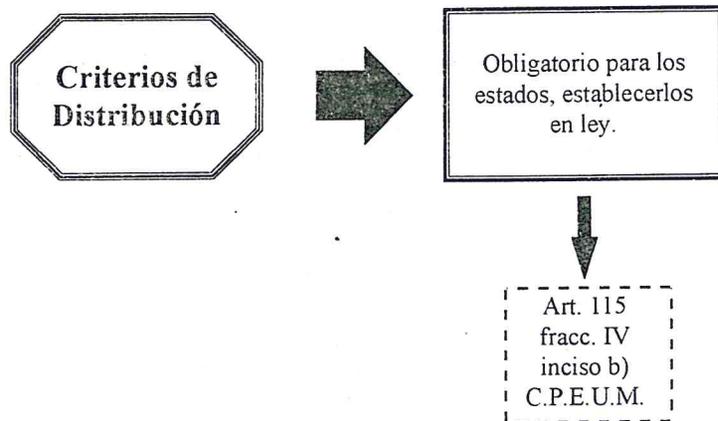
Así pues, la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia de ingresos, podrá ser en las materias que mencionamos párrafos antes o en cualquier otra, pudiendo ser éstos, ya sea entre el estado y los municipios en forma conjunta o individual, o entre los propios municipios, cuando así se requiera.

#### F) CRITERIOS DE DISTRIBUCION DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

Este apartado se ha incluido en la parte de ingresos; sin embargo, en la ley podría formarse un capítulo o título diferente, ya que es una obligación establecer, en ley, los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales,

como se puede observar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115, fracción IV, inciso b), a la letra dice:

*«...Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados...».*



Así pues, como pudimos observar en el anexo del segundo capítulo, los Criterios de Distribución de Participaciones, se incluyen en algunos de los estados, en sus Presupuestos de Egresos o se expiden Decretos Específicos en los que se establecen dichos criterios.

En tal contexto, consideramos que es importante e idóneo incluir, precisamente en la Ley de Coordinación Hacendaria local, los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, ya que estas provienen en principio de la adhesión que las entidades federativas suscribieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos, es decir, provienen de la coordinación y colaboración entre los Gobiernos Estatal y Federal, lo cual repercute en la hacienda de los municipios y de acuerdo a la tendencia actual hasta aquellas divisiones administrativas y de apoyo que en los municipios se han ido creando.

Recordemos que parte de la implementación de esta ley, es que a través de ésta, se regulen las relaciones locales y, por tanto, existan participaciones estatales y municipales; por lo que, es en este apartado, en el que debieran establecerse las Bases, Montos y Plazos de la Distribución de dichas participaciones.

Así pues, en el capítulo o título de esta ley, destinado a establecer los Criterios de Distribución de las Participaciones, se podrán integrar fondos de participaciones federales y estatales, regulándose, por tanto, lo relacionado con la integración de dichos fondos y los criterios de distribución de los mismos entre el estado y sus municipios o viceversa.

También podrían establecerse algunas bases para la distribución de las participaciones a aquellas secciones y divisiones administrativas de los municipios, a las cuales, para una mayor comprensión llamaremos entidades auxiliares, claro está que, en este caso, deberá respetarse la autonomía de cada uno de los municipios, para que éstos a su vez, sean los que establezcan los porcentajes y sus criterios a distribuir en cada una de sus secciones.

Este apartado también deberá ocuparse de establecer la mecánica operativa de la distribución de las participaciones, en la que deberán comprenderse los plazos en que se repartan, las actualizaciones, así como la forma de entrega.

Los estados tienen la libertad de distribuir las participaciones de conformidad con sus necesidades y características, así como establecer los porcentajes de igual manera, sin embargo deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración y sus anexos y en la Declaratoria en Derechos, principalmente en lo relativo a los porcentajes mínimos de los Fondos e incentivos contemplados en tal normatividad.

Los Criterios de Distribución de las Participaciones en los diferentes estados son muy variados, pero éstas pueden ser distribuidas, según los siguientes objetivos:

- a) Premiar e incentivar la recaudación de ingresos propios, principalmente en la obtención del Impuesto Predial o de los derechos por Agua, entre otros.
- b) Para otorgarle a los municipios una estabilidad financiera, la que podría expresarse en la proporción del monto total de participaciones que le correspondieron a éste el año inmediato anterior.
- c) Para cubrir algunas necesidades del municipio, tales como la marginalidad, la pobreza, el desarrollo de éstos, etc., pudiéndose tomar como indicador el número de habitantes que tiene cada uno de los Ayuntamientos.



No se puede, en este punto, crear un modelo que permita la distribución de las participaciones en forma idéntica para todos los estados y sus municipios, ya que cada una de las 31 entidades federativas cuenta con grandes diferencias económicas, poblacionales, sociales, políticas etc., que harían imposible llevar a cabo un «modelo tipo» para todas. Además, con esto se perdería la soberanía de los estados, así como la autonomía de los municipios que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts 40 y 115, respectivamente).

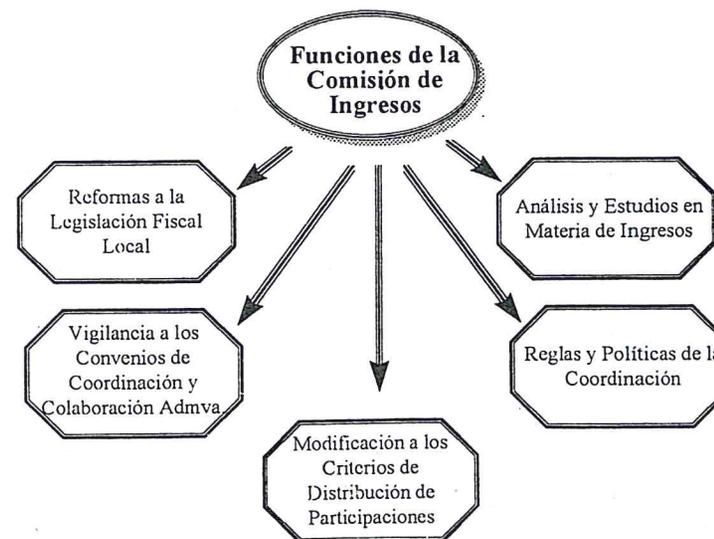
### G) ORGANISMO DE LA COORDINACION HACENDARIA ENCARGADO DE LA MATERIA DE INGRESOS.

Como mencionamos anteriormente, el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria puede estar integrado por tres órganos, la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios como órgano supremo, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria, como los órganos principales; sin embargo, en virtud de que la materia hacendaria es muy amplia, pareciera complicado que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, se encargará de todo; así pues, se prevé que existan cuando menos cuatro Comisiones Auxiliares, dividiéndose por tanto las cuatro partes de la Hacienda (ingreso, gasto, patrimonio y deuda).

Así pues, en este proyecto de Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, se prevé la existencia de una Comisión encargada de las acciones y funciones relacionadas con el Ingreso, tanto en su coordinación como en su colaboración.

Esta comisión puede denominarse Comisión de Ingresos o Comisión de Funcionarios Fiscales locales, etc., cualquiera que sea el nombre, ésta dependerá de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, como un organismo encargado de la materia de ingresos, en su análisis y estudio de todas aquellas actividades relacionadas con este elemento de la Hacienda.

Las actividades a las que nos referimos podrían ser por ejemplo, la realización de análisis y estudios que sean requeridos por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, en los casos relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya sea para incorporarse o celebrar algún anexo al Convenio de Adhesión o de Colaboración Administrativa o separarse del mismo SNCF, en los casos en que en la ley se decida que los municipios tengan una participación más directa en dicho Sistema; o para la celebración de los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa local; proponer las posibles reglas y políticas de una real coordinación tributaria para el estado y sus municipios; podrá también sugerir modificaciones a los Criterios de Distribución de Participaciones y los anteproyectos de reformas, adiciones o abrogaciones a la legislación fiscal local (Leyes de Hacienda, de Ingresos, etc.); así como la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de las legislaciones relacionadas con el ingreso, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales; asimismo, deberá vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios en esta materia, se sujeten a las normas establecidas.



En el seno de esta comisión podrá realizarse la votación, en cuanto a la coordinación y las atribuciones que se pretende darle a los municipios, es decir, que a través de esta comisión, los municipios se obliguen a tener mayores funciones y atribuciones en los convenios que en materia de ingresos celebre el estado con la federación, así como la facultad de conocer y opinar acerca de la celebración o no de estos mismos.

Esta comisión deberá estar integrada por algunos Tesoreros Municipales, los cuales serán los representantes de todos los municipios integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y por el Secretario de Finanzas o su símil. Dicha comisión deberá reunirse cada vez que sea necesario, y una vez que medie convocatoria hecha por escrito y de conformidad con lo que establezca la Ley o el Reglamento Interno de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria (aprobado por la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios).

La Comisión de Ingresos o de Funcionarios Fiscales deberá contar con un presidente designado por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, con el fin de que sea el que organice y represente a dicha comisión.

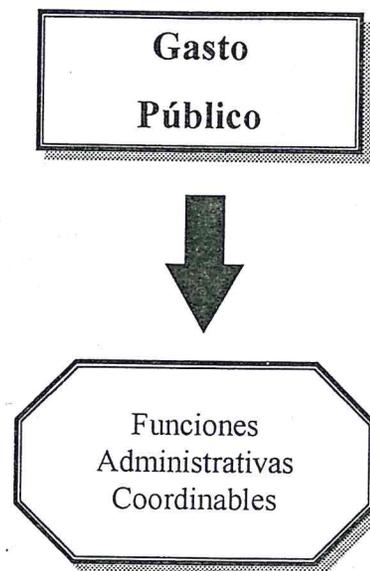
Esta comisión podrá crear grupos técnicos de trabajo, para el análisis y estudio de las actividades en forma específica y especializada, en los casos en que la propia Comisión Permanente se lo encargue, o en la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios así se establezca.

En materia de ingresos, parte del objetivo de expedir una Ley de Coordinación, consiste en evitar la doble tributación entre el estado y los municipios, así como una mayor participación de los municipios en la celebración de los convenios de coordinación y colaboración administrativa entre el estado y los municipios y/o entre el estado y la federación, siendo el objetivo primordial de la Comisión de Ingresos o de Funcionarios Fiscales, el de vigilar que dicha concurrencia no se dé.

#### IV.2.2.- Gasto

En el subcapítulo inmediato anterior, decíamos que en relación a la coordinación y colaboración en ingresos, ya existe un gran camino recorrido, en virtud de la existencia del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; sin embargo, esto no sucede con el gasto, el patrimonio y la deuda, por lo que en este apartado intentaremos hablar de la parte de la hacienda pública local, relativa al gasto, que pueda ser coordinable.

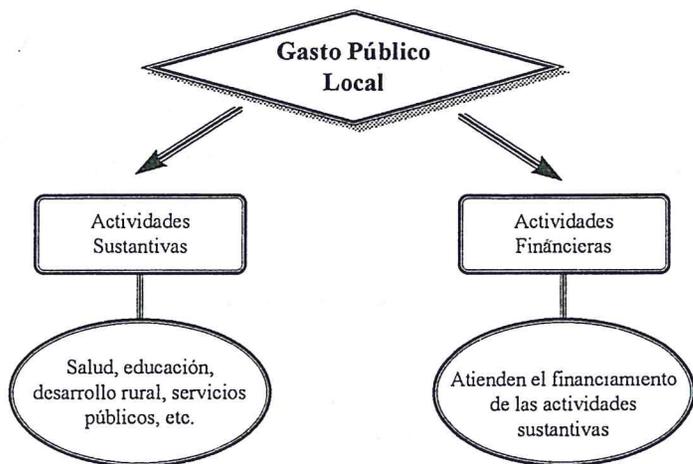
En materia de gasto público local, en la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal deberá buscarse armonizar el proceso administrativo del estado y municipios, y racionalizar y optimizar los recursos, pudiéndose definir las funciones administrativas que, como decíamos en el párrafo anterior, admitan una coordinación; es decir, sólo sentar las bases, de la coordinación en esta materia y ya en forma específica, atenderlas en los convenios que se suscriban.



En virtud de que estamos ante una Coordinación Estatal-Municipal, deberán preverse las relaciones en ambos sentidos entre los niveles de gobierno e incluso entre los Gobiernos Municipales.

En la ley podrían delimitarse fronteras entre las actividades sustantivas y financieras:

- a) Las actividades sustantivas pueden ser por ejemplo: salud, educación, desarrollo rural, servicios públicos, etc., y
- b) Las actividades financieras son aquéllas que atiendan precisamente el financiamiento de las actividades sustantivas.



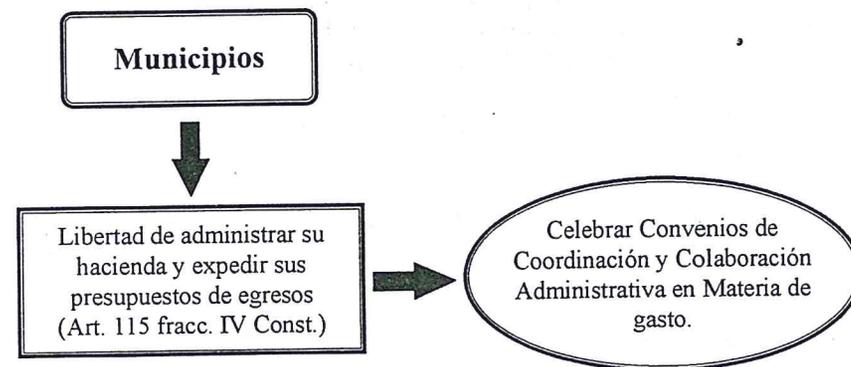
Hemos venido manifestando, a lo largo de esta investigación, que uno de los grandes objetivos de la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal consiste en darle mayores atribuciones a los municipios, con el fin de fortalecerlos, pero para lograrlo, se requiere que, de alguna manera, en la normatividad existente tengan atribuciones de negociación, ya sea en forma expresa o tácita.

En virtud de lo anterior, el fundamento más claro en materia de Gasto Público local lo encontramos en nuestra Carta Magna, en el artículo 115, fracción IV, que a la letra dice:

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

*... Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.»*

Así pues, con base en la libertad que tienen los municipios de administrar su hacienda y de expedir ellos mismos sus presupuestos de egresos, es que pueden celebrar Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa en materia de gasto público, es decir, los ayuntamientos podrán conveniar con el estado o entre ellos mismos, cómo gastar o invertir los ingresos que perciben, ya sea por recursos propios o por participaciones federales, estatales y/o municipales.



Así pues, al implementarse la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal, todas las funciones hacendarias podrán regularse, estableciéndose sólo las bases mínimas para que en los convenios de coordinación y colaboración que se celebren, ya sea entre el estado y los municipios o entre estos mismos, se establezcan todas aquellas disposiciones que no se encuentren en la ley.

En breve, haremos algunos comentarios relativos a la integración del capítulo en materia de gasto o a todas aquellas disposiciones relacionadas con ésta, aun cuando no formen parte del mismo capítulo o título, por lo que para una mayor comprensión, los dividiremos de la siguiente manera:

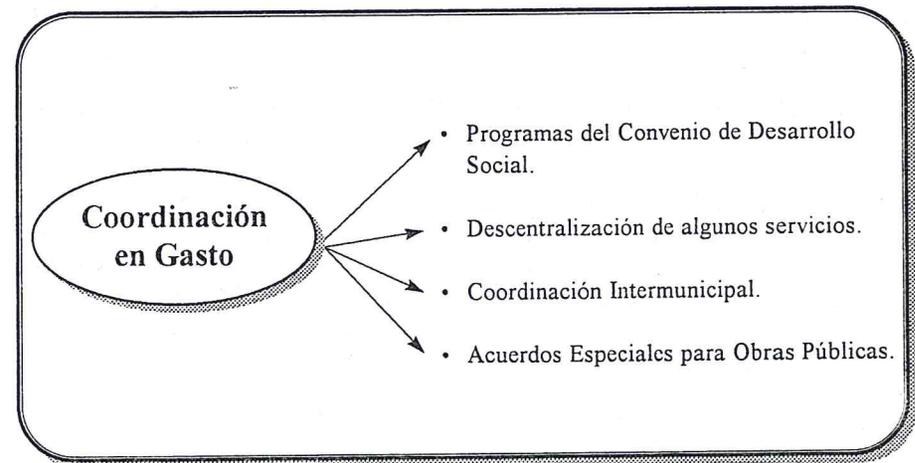
- a) La Coordinación en materia de gasto, relacionado el gasto descentralizado, los recursos federales con destino específico o el propio gasto coordinado.
- b) La celebración de Convenios de Colaboración Administrativa, principalmente en la prestación de servicios públicos.
- c) La creación de un órgano del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, en materia de gasto público local.



#### A) LA COORDINACION EN MATERIA DE GASTO PUBLICO LOCAL.

En este punto, es donde encontraremos el esquema medular en materia de gasto, en cuanto a las posibles vertientes de coordinación en el gasto público estatal y municipal, pudiendo ser entre otros:

- 1) Los Programas del Convenio de Desarrollo Social, así como los Programas de las Dependencias Federales de Alcance Estatal. (SAGAR, SEDESOL, SEMARNAP, SECODAM, etc.)
- 2) La descentralización de los servicios de educación básica, de los servicios de salud, del turismo, etc.
- 3) La coordinación intermunicipal, principalmente para obras y servicios públicos.
- 4) Acuerdos Especiales para la ejecución de obras públicas.



Así pues, en la ley se puede establecer que un sólo nivel de gobierno sea el prestador de los servicios públicos, con el fin de aprovechar algunas ventajas comparativas, tales como: economía de escala, conveniencias de control, restricciones de jurisdicción, lo cual puede obligar la participación de funcionarios hacendarios que midan los efectos financieros actuales y futuros de los compromisos de coordinación.

Ahora bien, al existir la posibilidad de que se celebren convenios de coordinación local en materia de gasto, podría de igual forma, establecerse el propósito nacional de promover la participación social y privada en el desarrollo local, motivo por el cual se alude al Convenio de Desarrollo Social que anualmente suscriben el Ejecutivo Federal y los Estatales.

En este apartado de la coordinación en materia de gasto, deberá reconocerse la descentralización que la Federación realiza de algunas de sus funciones, hacia los estados y que con dicho reconocimiento, éstos, a su vez, también tendrán la capacidad para descentralizarlos hacia sus municipios, sujetándose obviamente a las relaciones, facultades y atribuciones que se establezcan en los convenios respectivos.

Por lo tanto, en esta ley se deberán fijar reglas generales de carácter financiero, las que estarán contenidas en los convenios en que se formalice la descentralización de las funciones del estado a los municipios.

La coordinación intermunicipal, como se menciona en el inciso 3º anterior, será destinado principalmente, a la prestación de servicios públicos, como por

ejemplo: para la construcción o mantenimiento de caminos, el tratamiento de basura, etc.

**B) LA CELEBRACION DE CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA.**

El Gobierno Estatal y los Municipales, a través de esta ley, podrán celebrar Convenios de Colaboración en materia de administración del gasto público, en los que se comprendan las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, especificándose en éstos, los programas o acciones de que se trate, así como las facultades que cada uno de los gobiernos ejercerá y sus limitaciones.



En este apartado se regula la colaboración administrativa en materia de gasto público, Estado-Municipios, fundamentándose la participación de las autoridades hacendarias, ya sean estatales o municipales.

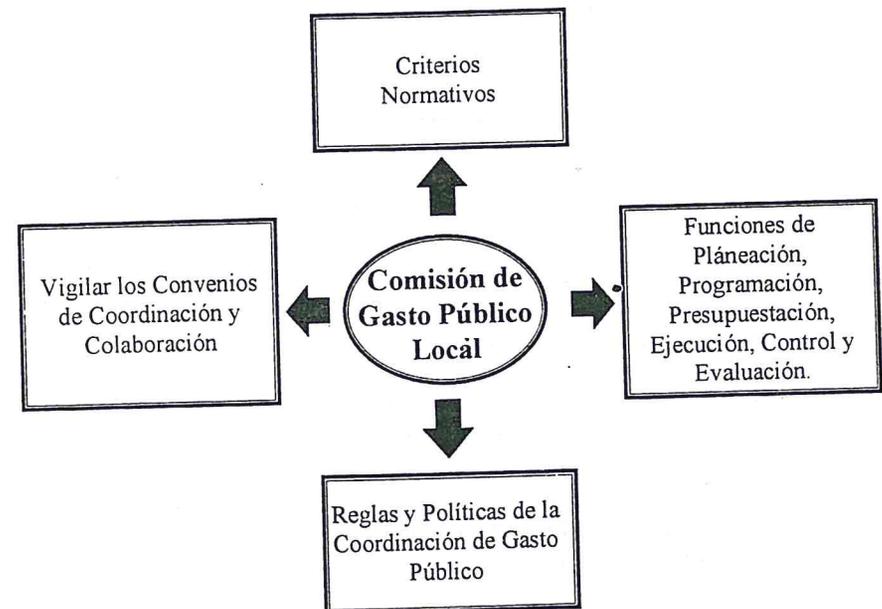
En la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa, así como en los de Coordinación, podrán otorgarse algunas participaciones a los órganos hacendarios de los distintos niveles de gobierno encargados de realizar los servicios públicos conveniados.

**C) LA CREACION DE UN ORGANO DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION HACENDARIA, EN MATERIA DEL GASTO PUBLICO LOCAL.**

En materia de gasto público, deberá existir una Comisión Auxiliar encargada de las acciones y funciones relacionadas con el Gasto Público local, tanto en su coordinación como en su colaboración.

Esta comisión puede denominarse Comisión de Gasto Público Estatal y Municipal o local, la cual dependerá, como lo mencionamos anteriormente, de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, como un organismo encargado de la materia de gasto, en su análisis y estudio de todas aquellas actividades relacionadas con este elemento de la hacienda.

La Comisión de Gasto Público local podrá participar en la concertación de acciones intergubernamentales en las que se realicen funciones inherentes, ya sea a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público de los gobiernos estatal y municipal, así como el establecimiento de reglas y políticas de esta coordinación; vigilar el cumplimiento del aspecto financiero, tanto en los convenios de coordinación como en los de colaboración administrativa, que se celebren a la luz de dicha legislación; y emitir algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio que ellos mismos realicen de las legislaciones relacionadas con el gasto público, con el fin de facilitar una mejor aplicación de las leyes locales en esta materia.



Esta comisión deberá promover que las aportaciones que se den en materia de gasto, que correspondan al estado y a los municipios para la operación de los acuerdos y Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, atiendan, para ser establecidos, a indicadores específicos como la población, la

superficie ocupada en el territorio del Estado, el esfuerzo recaudatorio, la eficiencia administrativa, el costo-beneficio, los índices de la actividad económica, etc.

Mucha de la actividad de esta Comisión deberá girar alrededor de los trabajos de los COPLADES, con el fin de lograr una articulación en los esfuerzos que se realicen en esta materia.

Esta comisión deberá estar integrada por algunos de los Tesoreros Municipales que formen parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, como los representantes de todos los demás ayuntamientos del Estado y por uno o dos representantes del Estado, como sería el Secretario de Finanzas o su homólogo, dependiendo de la entidad.

Dicha comisión deberá reunirse cada vez que sea necesario, mediante convocatoria hecha por escrito y de conformidad con lo que establezca la Ley o el Reglamento Interno de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria (aprobado por la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios).

Esta Comisión del Gasto Publico local tendrá un presidente, que será designado por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, con el fin de que sea el que organice y represente a dicha comisión.

La comisión auxiliar, podrá crear grupos técnicos de trabajo para el análisis y estudio de las actividades en forma específica y especializada, en los casos en que la propia Comisión Permanente se lo solicite o en la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios así se establezca.

#### IV.2.3.- Patrimonio

Al igual que en los subcapítulos anteriores, en éste, no sólo haremos referencia a la coordinación específica del patrimonio, sino que también se tratará lo relativo a la colaboración en esta materia y al órgano o comisión auxiliar encargada de apoyar al estado y a los municipios, en cuanto a sus patrimonios públicos, ya sea del dominio público o del dominio privado.

Al igual que en el ingreso y el gasto, el principal fundamento jurídico para establecer la posibilidad de que los municipios realicen una coordinación con el Estado, la encontramos en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

*«Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley».*

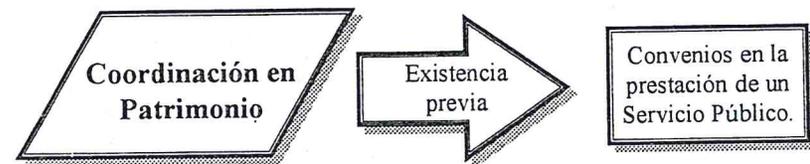
Es decir, que una vez que la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal establezca la facultad de los Ayuntamientos para celebrar convenios de coordinación o colaboración referentes a sus patrimonio, estarán a lo dispuesto en el artículo antes mencionado.

#### A) COORDINACION EN MATERIA DE PATRIMONIO ESTATAL/MUNICIPAL Y MUNICIPAL/MUNICIPAL.

Pareciera difícil, establecer una coordinación entre el Estado y los Municipios en materia del patrimonio local, principalmente en cuanto a los bienes inmuebles, en virtud de que precisamente son cosas inamovibles.

De cualquier forma, la coordinación en materia de patrimonio estatal o municipal sí es factible, principalmente cuando exista previamente una coordinación o colaboración entre los mismos gobiernos, en la prestación de servicios públicos en los que obviamente intervengan bienes muebles o inmuebles propiedad del estado y/o de los municipios.

La coordinación en materia de patrimonio es más viable entre los municipios, ya que los servicios públicos son más coordinables entre éstos; sin embargo, esto no quiere decir que dicha coordinación no se dé entre éstos y el estado.



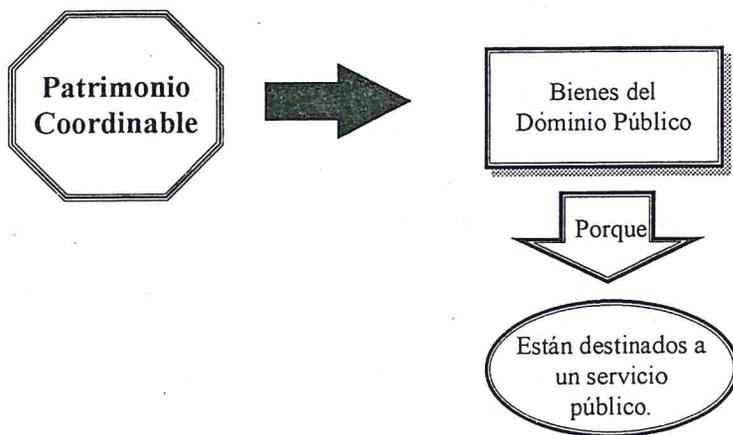
Así pues, se puede establecer que una vez que se hayan celebrado Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa, relativos a la prestación de algún servicio público, ya sea por parte del estado o por parte de los municipios, se podrán coordinar estas mismas entidades, en los bienes afectos a dicho servicio público.

Estos convenios a los que nos referimos en el párrafo anterior, pueden ser de Estado a Municipio(s) o viceversa o de Municipio a Municipio, pudiéndose coordinar en materia de patrimonio, en el mismo convenio relativo a la prestación del servicio público.

Los Convenios de Coordinación en materia patrimonial, deberán contener las bases mínimas de requisitos que se establezcan en la ley al igual que todos los

demás convenios en las diferentes materias, pero además, en estos deberán establecerse todas las características de los bienes muebles o inmuebles afectos a la coordinación y las atribuciones que las partes de dicho convenio tendrán sobre este patrimonio coordinado.

En virtud de que hablamos de que, para que existan convenios de coordinación sobre los patrimonios estatal y municipales, se requiere la coordinación o colaboración en ciertos servicios públicos; podríamos decir, que entonces el patrimonio coordinable, del que estamos hablando, consiste en los bienes del dominio público, ya que como hicimos referencia en el capítulo I de esta investigación, todos aquellos bienes que están destinados a un servicio público son de dominio público.



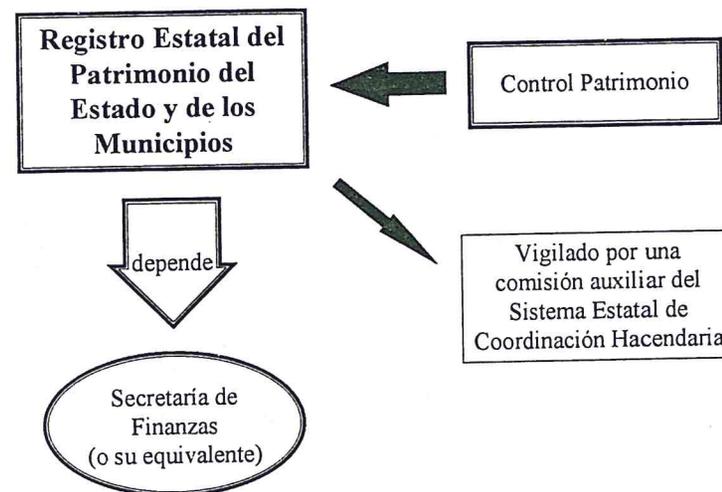
#### B) COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PATRIMONIO LOCAL.

En cuanto a la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en materia patrimonial, no se requiere la existencia de ningún convenio anterior, sino que podrán celebrarse independientemente, y así podrán incluirse también los bienes del dominio privado, ya sean bienes muebles o inmuebles.

En la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal puede establecerse que los Convenios de Colaboración Administrativa que se acojan a la misma, deberán contener un mínimo de requisitos, dándoles la libertad a las partes de que definan las obligaciones y las facultades que a cada uno le corresponden, dependiendo de las necesidades de las partes y de las características del patrimonio a coordinarse.

En esta ley, se puede establecer la posibilidad de que al momento de celebrar los Convenios de Colaboración Administrativa en materia de patrimonio, algún organismo estatal pueda asumir el control patrimonial, tanto del propio estado, como de cada uno de los municipios.

Este control patrimonial, podrá llevarse a cabo por medio de un Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios, el cual podría depender de la Secretaría de Finanzas del Estado (o su equivalente), siendo supervisado y vigilado por la Comisión Auxiliar que se cree en el seno del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.



Este Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios tendría como función principal, la de registrar todo el patrimonio estatal y el de cada uno de los municipios, en el cual deberá establecerse que en el registro patrimonial deberá contenerse, la fecha de adquisición; el tipo de bien que es, es decir, si es de dominio público o de dominio privado, si está o no destinado a un servicio público o si es de uso común, así como si está afecto a concesión o está coordinado; quien se ostenta como dueño y/o quien es el poseedor; las características físicas del bien, como su antigüedad, estado físico y el tipo de uso que tiene.

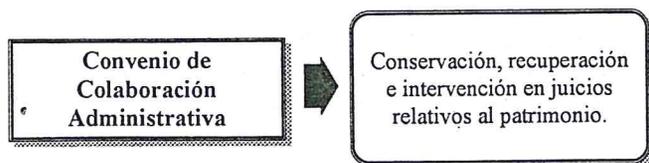
El Registro Estatal del Patrimonio, deberá conseguir toda la documentación relativa a los bienes inmuebles, y a aquellos bienes muebles que pueden ser individualizados, con el fin de poder determinar el momento de adquisición y en su caso para su debida enajenación.

El registro a que hemos venido haciendo mención deberá tener la obligación de tener contacto directo, tanto con las Direcciones de Catastro o del Instituto Catastral del Estado (dependiendo de la entidad federativa), así como con el Registro Público de la Propiedad del mismo.

En virtud de que el Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios, deberá surgir de los Convenios de Colaboración Administrativa que celebren las entidades, este registro deberá ser considerado como un órgano de la Coordinación Hacendaria y, por tanto, tendrá la obligación de informar en un determinado tiempo, de la situación patrimonial local al Organismo Supremo del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, preferentemente a través de la Comisión Auxiliar encargada de la materia patrimonial, entre otras atribuciones que en la propia ley o en los mismos Convenios de Colaboración Administrativa se establezcan.



A través de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia patrimonial, los municipios podrán solicitar al estado o a algún otro ayuntamiento con una mayor infraestructura, asesoría para una mejor conservación o para la recuperación de su patrimonio, así como la intervención en los juicios administrativos o judiciales que se interpongan con relación a sus patrimonios.



### C) ORGANISMO DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACIÓN HACENDARIA EN MATERIA DE PATRIMONIO LOCAL.

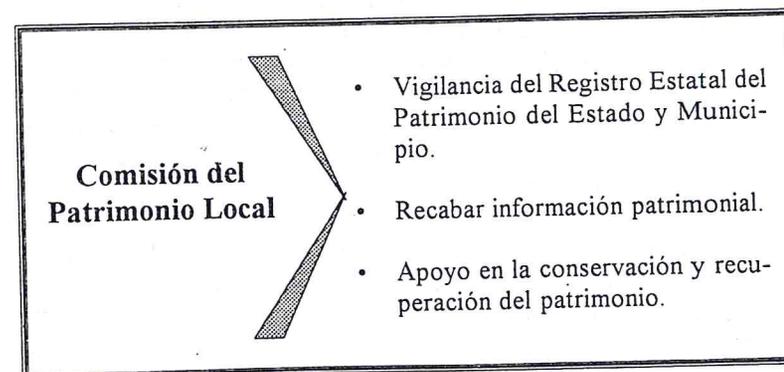
Esta Comisión Auxiliar, al igual que la anterior, dependerá directamente de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, la cual puede denominarse como Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal o local.

Esta comisión estará encargada del patrimonio local, tanto para la atención, regulación y asesoría de los mecanismos que surjan de la Ley de Coordinación Hacendaria, acerca de esta materia, como en su análisis y estudio de todas las actividades relacionadas con este mismo elemento de la hacienda.

Esta comisión deberá estar integrada, tanto por el estado, siendo representado por la Secretaría de Finanzas o su equivalente, como por representantes de los municipios, siendo algunos de los Tesoreros Municipales que formen parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, los que representarán a todos los demás municipios.

La Comisión del Patrimonio del Estado y de los Municipios deberá reunirse cada vez que se requiera, a través de una convocatoria hecha por escrito y de conformidad con lo que establezca el Reglamento Interno de los Organismos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.

La Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal deberá tener a su cargo la vigilancia del Registro Estatal del Patrimonio Estatal y Municipal, así como de hacerle llegar toda la información que este mismo requiera; asimismo, deberá apoyar a los municipios que así lo soliciten para la conservación y/o recuperación de su patrimonio, como de efectuar todas aquellas actividades que se establecen en la propia ley o que le encomienden los demás Organismos del Sistema.



Esta comisión, al igual que las anteriores, podrá a su vez crear grupos técnicos de trabajo, para el análisis y estudio de actividades específicas que la propia Comisión Permanente le encargue, o la misma Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios así lo establezca.

#### IV.2.4.- Deuda

Uno de los objetivos generales en la coordinación en materia de deuda, consiste en intentar concertar entre el Estado y los Municipios los mecanismos de pago de las obligaciones crediticias; principalmente, cuando en la contratación de éstas se haya acordado el otorgamiento de sus participaciones en ingresos federales, de conformidad con lo que se establece en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Así pues, a través de la consecución de dichos objetivos en corto, mediano y largo plazo, se podrían definir las estrategias para mejorar el desempeño del Estado y los Municipios en el campo de las finanzas públicas, lo que podría conducirlos a lograr mejores niveles de desarrollo económico y social para las entidades y sus respectivos municipios.



##### A) COORDINACION EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA LOCAL.

La coordinación en materia de deuda, pareciera de igual manera que el patrimonio, difícil de superar; sin embargo, en esta materia, más que coordinar la obtención de créditos, el planteamiento consiste en programar conjuntamente la deuda pública estatal y municipal, es decir, que de manera conjunta el Estado y sus Ayuntamientos, a través del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, acuerden la forma de allegarse recursos, incluyendo, claro está, la contratación de deuda pública.

Así pues, en la implementación de la Ley de Coordinación Hacendaria se puede fijar como finalidad, el que procuren tanto el Estado como los Municipios el cumplir cabalmente con sus compromisos, derivados de los adeudos que ambos tienen.

De igual forma, el establecimiento de garantías es un aspecto de real importancia y en particular, es relevante el establecimiento de mecanismos para otorgar en garantía las participaciones que correspondan al Estado o a los municipios derivadas de ingresos federales, en cumplimiento con el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Así pues, en función de lo que mencionamos en el párrafo anterior, el Estado y los Municipios, a través de esta ley de coordinación, podrán celebrar convenios para acordar la forma de afectación de las garantías, ya que, por ejemplo, podría darse el caso de que el Estado establezca como mecanismo la creación de un fideicomiso y para dicho fin requiera acordar, con sus ayuntamientos, los términos de la afectación de las participaciones municipales.

Pueden establecerse bases en la ley, para que el estado y los municipios programen un superávit primario que sea suficiente para pagar el servicio de la deuda (amortización de parte del capital más los intereses), vigilando el endeudamiento contraído directamente, indirectamente y el contingente, por dichas entidades, con el fin de que tal deuda esté debidamente sustentada en la capacidad de pago de éstas.

De igual forma, se puede establecer que deberán ser atendidos de manera coordinada y más directa todos los asuntos que se deriven de la contratación de deuda, en donde se incluya principalmente el otorgamiento de garantías, las reestructuraciones y la evaluación de la deuda.

Esto último, nos lleva a determinar otro punto clave dentro de la coordinación en materia de deuda, relativo a la evaluación de proyectos, es decir, establecer una obligación, tanto para el estado como para los municipios, de asegurarse que los proyectos estén acordes con la planeación nacional y regional, así como constatar que todos los proyectos hayan sido objeto de la evaluación socioeconómica correspondiente.

Lo anterior, implica de nueva cuenta mencionar la importancia de las garantías, ya que a través de dicha evaluación de proyectos, podrá vigilarse que el otorgamiento de éstas esté justificado por la naturaleza socioeconómica de los proyectos, principalmente en aquéllas en que el otorgamiento de garantías sea sobre las participaciones en ingresos federales.

Según el ejemplo que dábamos párrafos arriba, se puede abrir la posibilidad de que el Estado pueda crear fideicomisos, como un mecanismo para garantizar la deuda contraída, tanto de él mismo como de los municipios, con cargo

a las participaciones federales, lo que no implica que se elimina la posibilidad de que exista otro u otros mecanismo de garantía alternativos.

Con lo anterior, el Estado puede comprometerse con sus municipios a ser avalista, deudor solidario, etc., con lo que se intenta dar seguridad a éste, en los casos en que otorgue garantías a los Municipios o a sus respectivas entidades.

El Estado y los Municipios deberán trabajar conjuntamente en la presentación de información financiera, con el objeto de incrementar su capacidad crediticia, con lo que fortalecerán de igual forma la imagen crediticia del Estado y de los Municipios, con el objeto de contratar crédito público en mejores condiciones de costo y tiempo de amortización.

Deberá existir la obligación de que se realicen estudios y análisis del mercado financiero mexicano, con el propósito de que se conozca sus tendencias y expectativas, siendo esta actividad, más una función de los propios órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria; con lo que de igual forma podrían ampliarse las fuentes actuales de financiamiento, con el objeto de disponer de nuevas alternativas como las que ofrece el Sistema Financiero Mexicano.

A través de esta coordinación local, se podrá compartir información entre el Estado y los Municipios relativa a las condiciones del mercado, con el propósito de abaratar y mejorar las condiciones en que se contratan las operaciones crediticias.

Deberá existir una real coordinación para que, en caso necesario, se lleven a cabo reestructuraciones conjuntas de deuda, estableciéndose el apoyo por parte del Estado en caso de que las reestructuraciones sólo correspondan a los Municipios.

#### B) COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA

En materia de colaboración administrativa relativa a la deuda, más bien implica, al igual que en materia de patrimonio la creación de un registro, el cual, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal Federal, es obligatorio crear.

Este registro puede denominarse «Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado y Municipios», el cual podría quedar, según se establezca en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, bajo la supervisión del órgano del Sistema Estatal en materia de deuda, ya que este registro, junto con la comisión,

podrán disponer de información de primera mano para llevar un control de los niveles de endeudamiento, y determinar con mayor facilidad la capacidad de endeudamiento local, entre otras.

Así pues, con la creación de este registro se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal; por lo que en la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal se sentarán las bases, para que el Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado sirva como un medio para disponer de información relativa a la deuda, y para que dicha información y, por tanto la deuda sean transparentes para el Estado y los Municipios, en especial cuando se hayan constituido como garantes.

Este registro deberá mantener actualizado el registro de la deuda, ya que ello favorecerá la confiabilidad del mismo, para la toma de decisiones, de información y de determinación de la capacidad de endeudamiento.

#### C) ORGANO DE LA COORDINACION HACENDARIA, ENCARGADO DE LA MATERIA DE DEUDA PUBLICA.

Este órgano de la coordinación hacendaria será otra de las Comisiones Auxiliares que, en forma específica, se establezca en la ley de Coordinación Hacendaria local, como dependiente de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios,

Esta comisión, puede denominarse Comisión de Deuda Pública Estatal y Municipal o local, la cual será un organismo especializado en dicha materia, con el propósito de que los asuntos derivados de la deuda reciban una atención más oportuna y eficiente.

La comisión de referencia, podrá manejar información financiera de primera mano, con lo que estaría en posibilidades de proponer mecanismos adecuados para llevar a cabo las reestructuraciones de deuda y, sobre todo, de manera conjunta para varias entidades, lo que propiciaría aprovechar las mejores condiciones; opinar sobre la conveniencia o inconveniencia de los programas, documentando debidamente dichas propuestas en sus respectivos presupuestos de egresos; emitir metodologías y lineamientos con respecto a la presentación de la Cuenta Pública que deberá estar acorde también con la información trimestral de las finanzas públicas; así como asesorar que las entidades reciban algunas metodologías en la materia, con el objeto de dar homogeneidad a la información.

Esta comisión, al igual que las anteriores, deberá ser nombrada por la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios y estará integrada tanto por el estado, siendo su representante el Secretario de Finanzas o su homólogo (dependiendo del estado) y por algunos Tesoreros Municipales integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, que representen a los demás municipios.

Esta comisión deberá reunirse cada vez que se requiera y medie una convocatoria hecha por escrito, de conformidad con lo que establezca la Ley o el Reglamento Interno de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.

Al igual que las anteriores Comisiones Auxiliares, ésta podrá crear grupos técnicos de trabajo para el análisis y estudio específico en materia de deuda, cuando lo requiera la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, o así lo establezca la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.

## **CAPITULO V**

### **Bases Mínimas**

### **de una Ley de Coordinación**

### **Hacendaria Estado-Municipio**

**E**n este capítulo intentaremos, después de haber hecho algunos comentarios relativos a la implementación de una Ley de Coordinación Hacendaria local, fijar las bases mínimas que dicha ley pudiera contener. Estas bases, a las que nos referimos, debieran adaptarse a las necesidades y características -políticas, sociales, económicas, culturales, etc.- que cada una de las entidades federativas tengan, al igual que sus municipios.

Por lo tanto, en este capítulo daremos algunos ejemplos de cómo podrían quedar las disposiciones en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, sin que éstas sean normas tipo, es decir, no tienen que ser iguales para todos los estados, ya que, como mencionamos en el capítulo anterior de esta investigación, no es posible crear un modelo de ley para las 31 entidades federativas, ya que cada una de estas tiene grandes diferencias jurídicas, políticas, sociales, económicas, étnicas, etc., que harían a dicho modelo, inaplicable en su gran mayoría.

#### **V.1 ESTRUCTURA CAPITULAR DE UNA LEY DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO**

En este apartado, intentaremos determinar una estructura capítular en cuanto a la integración de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, por lo que en principio habremos de definir cuál deberá ser su contenido general, pudiendo ser el siguiente:

- a) Disposiciones generales, en las que se podrá incluir el objetivo de la ley, alguna aclaración de términos, si así se desea; los aspectos generales de la coordinación hacendaria, como la creación de un Sistema Estatal relativo a dicha coordinación, el ámbito de la ley (estado-Municipio-estado); el reconocimiento de la existencia de la Coordinación Fiscal Federal y sus compromisos y todas aquellas normas que sean de carácter general para todas las disposiciones que se encuentren en la ley, como, por ejemplo, la obligación de los estados y municipios de someter a la aprobación de la Legislatura Estatal, la celebración de los convenios, cuando así se establezca en la normatividad local vigente.
- b) Disposiciones relativas en forma específica a la coordinación hacendaria, en la que se incluirán la coordinación en ingresos, en gasto, patrimonio y deuda locales.
- c) Disposiciones referentes a los Criterios de Distribución de Participaciones, en el que se incluirán no sólo las participaciones federales, sino también aquéllas que surjan de los convenios celebrados a la luz de esta legislación y que serán consideradas como participaciones estatales y municipales.
- d) Disposiciones relativas a la celebración de convenios de colaboración administrativa, en cualquiera de los cuatro elementos de la hacienda (ingresos, gasto patrimonio y deuda).
- e) Disposiciones relativas a la coordinación en los sistemas de información, y a los sistemas de transferencias de recursos estatales a municipios o viceversa o intermunicipales.
- f) Disposiciones para la creación de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, en el que se deberán establecer las facultades, organización e integración de la Reunión Estatal, la Comisión Permanente y la Comisión de Asesoría de Funcionarios Hacendarios, así como la creación e integración de las Comisiones Auxiliares, que podrán ser sobre las cuatro grandes áreas de la Hacienda Pública Estatal y Municipales.
- g) Disposiciones para la implementación de un proceso administrativo, en caso de infracciones o violaciones hechas a la legislación o a los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

Así pues, en términos generales, éste sería el contenido mínimo de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, pudiéndose dividir en Títulos,

Capítulos y Secciones, pudiendo ser la estructura capitular como a continuación enlistamos:

TITULO PRIMERO:	DISPOSICIONES GENERALES
Capítulo Unico	
TITULO SEGUNDO:	DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACION HACENDARIA
Capítulo Primero:	De la Coordinación en Ingresos
Capítulo Segundo:	De la Coordinación en Gasto Público
Capítulo Tercero:	De la Coordinación en Patrimonio
Capítulo Cuarto:	De la Coordinación en Deuda Pública
TITULO TERCERO:	DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES
Capítulo Unico	
TITULO CUARTO:	DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA
Capítulo Primero:	En Ingresos
Capítulo Segundo:	En Gasto Público
Capítulo Tercero:	En Patrimonio
Capítulo Cuarto:	En Deuda Pública
TITULO QUINTO:	DEL EQUILIBRIO FINANCIERO
Capítulo Unico	
TITULO SEXTO:	DEL SISTEMA DE INFORMACION
Capítulo Unico	
TITULO SEPTIMO:	DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION HACENDARIA
Capítulo Primero:	De la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado
Capítulo Segundo:	De la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado
Sección I:	Comisión de Ingresos Locales
Sección II:	Comisión del Gasto Público Local
Sección III:	Comisión del Patrimonio Local
Sección IV:	Comisión de Deuda Pública Local
Capítulo Tercero:	De la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado
TITULO OCTAVO:	DE LAS INFRACCIONES
Capítulo Unico	

ARTICULOS TRANSITORIOS

A continuación, de conformidad con dicha estructura, mencionaremos las generalidades de cada uno de los títulos y capítulos para, en el siguiente subcapítulo, hagamos mención de las bases y los ejemplos de la disposiciones que pudieran contenerse en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.

#### **TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES**

- \* Objetivo de la Ley.
- \* Aclaración de términos.
- \* Aspectos o Reglas Generales de la Coordinación Hacendaria.
- \* Reconocimiento de la existencia de la Coordinación Fiscal Federal y sus compromisos.
- \* Ambito de la Ley.
- \* Otros aspectos generales de la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios.

#### **TITULO SEGUNDO: DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACION HACENDARIA**

- \* Elementos generales de la celebración y suscripción de los Convenios de Coordinación en materia hacendaria.

##### **Capítulo Primero: De la Coordinación en Ingresos**

- \* Reconocimiento de las limitaciones derivadas de la Coordinación actual entre el Gobierno Federal y el Estatal.
- \* Bases e incentivos que se desprendan de los Convenios de Colaboración Administrativa Federal que afecten a los Municipios (Zona Federal Marítimo-Terrestre, Multas Federales no Fiscales, Mercancía extranjera ilegal en el territorio mexicano y otros ingresos derivados de dichos convenios).
- \* Participación de los Municipios (en el ámbito local) en los acuerdos que suscriba el Estado con la Federación.

- \* Reglas para la coordinación en materia tributaria local (Estado-Municipio-Estado).

##### **Capítulo Segundo: De la Coordinación en Gasto Público**

- \* Recursos Federales con destino específico (ramo 26, puentes de peaje, etc.).
- \* Gasto Descentralizado.
- \* Gasto coordinado Estado-Municipio-Estado.
- \* Gasto coordinado entre Municipios.
- \* Gasto coordinado en materia de servicios públicos locales.

##### **Capítulo Tercero: De la Coordinación en Patrimonio**

- \* Celebración de Convenios de Coordinación en materia de patrimonio relativo a la prestación de los servicios públicos.

##### **Capítulo Cuarto: De la Coordinación en Deuda Pública**

- \* Programación conjunta de endeudamiento en la evaluación de proyectos, el establecimiento de garantías y el análisis financiero.
- \* Análisis de las condiciones del mercado financiero.
- \* Apoyo en materia de reestructuraciones de deuda.

#### **TITULO TERCERO: DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES**

- \* Integración de Fondos federales, estatales y municipales cuando existan participaciones en los distintos niveles de gobierno.
- \* Fijar los Criterios de Distribución de los Fondos que se hayan integrado en la misma ley.
- \* Establecer las bases para la distribución de las participaciones a las entidades auxiliares o administrativas de los municipios.

- \* La mecánica operativa para la distribución de las participaciones (plazos, forma de entrega, actualizaciones, etc.).

#### **TITULO CUARTO: DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA**

- \* Disposiciones generales de la celebración y suscripción de los convenios de colaboración administrativa en<sup>o</sup> materia hacendaria.

##### **Capítulo Primero: En Ingresos**

- \* Gravámenes estatales administrados por los Municipios, así como gravámenes municipales administrados por el Estado.
- \* Funciones operativas y administrativas afectas a una colaboración administrativa.

##### **Capítulo Segundo: En Gasto Público**

- \* Celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en materia de gasto, principalmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos.

##### **Capítulo Tercero: En Patrimonio**

- \* Creación de un Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios, para el control patrimonial
- \* Apoyo del Estado a los Municipios y de estos entre sí, para la recuperación y conservación de su patrimonio.

##### **Capítulo Cuarto: En Deuda Pública**

- \* Creación de un Registro de Obligaciones y Empréstitos Estatales y Municipales, con el fin de obtener créditos conjuntamente entre el Estado y Municipios.

#### **TITULO QUINTO: DEL EQUILIBRIO FINANCIERO**

- \* Se establece como un sistema de transferencias de recursos estatales a los Municipios y de recursos intermunicipales, en casos de emergencias.

#### **TITULO SEXTO: DEL SISTEMA DE INFORMACION**

- \* Disposiciones relativas a la homogeneización de la información estatal y municipal.

#### **TITULO SEPTIMO: DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION HACENDARIA**

- \* Se establecerán todas aquellas disposiciones relativas a la creación de los órganos, como a su integración, los tiempos y fechas de las reuniones, así como las facultades y obligaciones de cada uno de los órganos y de las Comisiones Auxiliares.

En cada uno de los capítulos y de las secciones que mencionamos en la estructura capitular, se contendrán las disposiciones que mencionamos en el párrafo anterior.

#### **TITULO OCTAVO: DE LAS INFRACCIONES**

- \* Se establecerán los procedimientos a seguir en caso de que algunas de las partes violen o infraccionen alguna de las normas de la ley o de los Convenios, ya sea de Coordinación o Colaboración Administrativa.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS**

- \* Se establecerán todas aquellas disposiciones que sean en forma transitoria, como la vigencia de la propia ley o la iniciación del propio Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como la abrogación de algunas disposiciones de otras legislaciones.

#### **V.2. BASES MINIMAS DE UNA LEY DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO**

Una vez establecida en el subcapítulo anterior, la posible estructura capitular y su contenido mínimo indispensable, en esta parte del capítulo intentaremos desarrollar más ampliamente las disposiciones que se contendrán en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, mencionando, en algunos casos, ejemplos de las normas a regularse en dicha ley.

En el mismo contexto que manejamos al principio de este capítulo, hemos estructurado este apartado, como si fuera la ley y su contenido; sin embargo, deberemos hacer la aclaración de que sólo establecemos algunas bases míni-

mas, mencionando ejemplos; por lo tanto, cada entidad federativa que desee expedir una Ley de Coordinación Hacendaria Local, podrá hacer uso de las bases que aquí se mencionan, pero tendrá que adaptarlas a sus necesidades y características, así como a su legislación, ya que esta ley no podrá ir en contra o más allá de la normatividad ya existente en cada uno de los estados.

## TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Capítulo Unico

En este título, en principio se deberá establecer cuál es el objeto de expedir una ley de esta naturaleza, así como lo que se busca con la creación de ésta, por lo que el primer artículo podría decir de la siguiente manera:

*«Es objeto de esta ley, regular las relaciones hacendarias del Estado con los Municipios y de éstos entre sí; establecer las bases de coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria entre los diferentes niveles de Gobierno local, así como el establecimiento de los criterios de distribución de las participaciones federales y estatales; crear un Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, en el que se constituyan organismos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de esta ley y de los propios Convenios de Coordinación y Colaboración que se celebren en base a la misma, y que busquen el perfeccionamiento del propio sistema en su conjunto.»*

Así pues, podemos observar que esta disposición, no sólo establece que la ley abarcará toda la materia hacendaria, sino que además con esta ley se crea el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, el cual estará apoyado por unos órganos que se encargarán del cumplimiento de los objetivos del propio sistema, de las disposiciones de la ley y de lo que se establezca en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa que se celebren a la luz de la propia legislación.

Otro de los objetivos de la ley a que nos estamos refiriendo, es precisamente regular en forma amplia los cuatro elementos de la Hacienda, con los cuales se pretende crear el sistema de Coordinación Hacendaria, por lo que se podría establecer, ya sea en un artículo distinto o en un segundo párrafo del anterior, lo siguiente:

*«La ley propiciará una mayor participación de los municipios en la administración de los tributos locales; armonizará el proceso administrativo del gasto de ambos niveles de gobierno, buscando la racionalización y*

*optimización de recursos; sentará bases para ejercer el control coordinado del patrimonio estatal y municipal, y permitirá el acceso a mejores condiciones de crédito para las distintas entidades que conformen el sector público del estado.»*

De acuerdo a esta última disposición, se conforman los objetivos específicos en cada una de las materias de la Hacienda, en cuanto a lo que está en posibilidades de coordinarse.

Una de las reglas generales de la coordinación hacendaria es la referente a la celebración de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, principalmente en lo relativo a si existe la obligación de los municipios o del propio estado de someterlos a la aprobación de las Legislaturas del Estado. Generalmente, esta norma se encuentra en las Constituciones locales, en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal o en las Leyes Orgánicas Municipales.

De cualquier forma, creemos que es importante que los convenios que se celebren a la luz de la Ley de Coordinación Hacendaria Estatal sean aprobados por los Congresos locales, con el fin de que en caso necesario se realicen, si así se requiere, las reformas a la legislación. Además, con dicha aprobación se les dará una mayor validez a estos convenios; así pues, una vez aprobados por la Legislatura, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Otro aspecto importante es establecer que en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa deberán contenerse todos aquellos aspectos que no estén regulados en la ley, es decir, las disposiciones específicas y generales de acuerdo con las bases y contenidos mínimos que establece esta ley.

En este apartado, también podría fijarse la aclaración de términos con el fin de no repetir constantemente en las disposiciones los nombres completos, como por ejemplo:

*« Ley.- Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.  
Ley de Coordinación.- Ley de Coordinación Fiscal Federal.  
Sistema.- Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.  
Sistema de Coordinación.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.  
Reunión.- Reunión Estatal de Coordinación Hacendaria del Estado.*

En fin, en esta disposición, podrían establecerse todas aquellas abreviaciones que se deseen establecer, con el fin de evitar que la Ley se haga muy repetitiva y a la vez muy extensa, ya que algunas denominaciones de los órganos o de

algunas dependencias son muy largas, y constantemente habrá que acudir a ellos, como se puede ver reflejado en los ejemplos que se establecen en el párrafo anterior; es decir, que si se establece una norma en la que se determinen dichas abreviaciones, no será necesario repetir constantemente las denominaciones. Además, en esta misma disposición, podrán establecerse algunas definiciones con el fin de que no se preste a diversas interpretaciones, como, por ejemplo, definir a qué se refiere esta ley, al mencionar «la Hacienda», estableciéndose qué serán «los ingresos, gasto, patrimonio y deuda»; así, cada vez que se señale la Hacienda, se sabrá con exactitud, que se refiere a sus elementos, ya sean estatales o municipales.

En la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado se deberá reconocer en forma expresa la existencia de las obligaciones hacendarias del gobierno estatal con el gobierno federal, que se deriven de la legislación federal vigente, en materia hacendaria, de los Convenios de Coordinación, Colaboración Administrativa y, otros, que dichos gobiernos celebren, así como lo que establece la propia legislación local, la cual no deberá ser contravenida en la ley aludida.

Una vez previstas en el primer título todas aquellas disposiciones que sean generales y aplicables a toda la ley, deberemos pasar en forma específica al Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.

## TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACION HACENDARIA

Este título puede comenzar, estableciendo cómo se constituirá el propio Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, pudiendo decir de la siguiente manera:

*«El Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria está constituido por las dependencias del Estado y de los Municipios con atribuciones en materia hacendaria, por la legislación relativa a la hacienda local, por la vinculación de los intereses de ambos niveles de gobierno, en la óptima utilización de sus respectivos patrimonios y los demás recursos con que cuentan para la satisfacción del interés en común.»*

Puede también establecerse que el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria contará con algunos órganos como apoyo para el fortalecimiento de ambas Haciendas, los cuales se integrarán y regularán posteriormente, ya que la parte fundamental de ésta ley es precisamente la creación y el funcionamiento de dicho sistema.

Al inicio de este título o en el anterior, podrá establecerse que la Coordinación Hacendaria generará relaciones intergubernamentales entre los gobiernos del estado y de los municipios o de éstos con aquél, o sólo entre gobiernos municipales, ya sean colindantes o de una misma región.

## Capítulo Primero De la Coordinación en Ingresos

Este capítulo, como mencionábamos en el subcapítulo anterior, deberá reconocer en este apartado, la obligación que tienen tanto el estado como el municipio de mantener en suspenso los impuestos que graven las actividades que se fijan, por ejemplo, para cada uno de los estados, en el anexo primero del Convenio de Adhesión al S.N.C.F. y todos aquéllos que incidan en el sistema alimentario que se enlista en el anexo 4º del mismo convenio, así como todos los demás que se establezcan en los diferentes anexos o en la legislación federal vigente, y también deberán mantener en suspenso los derechos que se fijan en la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal en su artículo 10-A, siempre y cuando las entidades hayan firmado la Declaratoria de Coordinación en Derechos, que como vimos en capítulos anteriores de esta investigación; en la actualidad todos los estados lo han firmado.

Esta ley también deberá ajustarse, principalmente en esta materia, a los acuerdos firmados por los estados y la federación, tanto en el Convenio de Adhesión al S.N.C.F. como en los anexos, como partes integrantes del mismo y a la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Como una disposición distinta, se podría establecer la posibilidad que existe de que el estado o los municipios graven las actividades antes mencionadas, es decir, establecer lo siguiente:

*«Los impuestos y los derechos que se señalan en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal, en sus anexos o en la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal, podrán ser regulados en la legislación local, en caso de que el propio sistema se modifique o suspenda.»*

Este artículo también podría ser considerado como un artículo transitorio, como generalmente se establece, ya sea en las Leyes de Coordinación Fiscal, cuando éstas existen, o en las Leyes de Ingresos o de Hacienda Estatales y Municipales.

En este apartado también se podrá establecer el derecho que tiene el Estado de percibir participaciones federales debido, precisamente, a la adhesión al

S.N.C.F. En esta disposición se podrá establecer cuáles son los fundamentos constitucionales, tanto local como federal, o sólo establecerse que «la percepción se hará de conformidad con lo que establezca esta ley», siendo esta última, al parecer la más idónea; en virtud de que no siempre es necesario fundamentar jurídicamente cada una de las disposiciones que se encuentren en la ley, ya que como mencionamos antes, en las disposiciones generales deberá haberse establecido que: «Esta ley, será aplicable en tanto no contravenga las disposiciones federales ni locales».

Además, deberá reconocerse la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa entre el Estado y la Federación, pudiéndose mencionar sólo aquellos convenios en que los municipios intervienen, por ejemplo el anexo 1 a dicho convenio, relativo a las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza sobre los ingresos federales por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo-Terrestre; o las facultades que en materia de Multas Federales no Fiscales tengan los municipios, como la recaudación y cobranza, notificación, determinación de accesorios, devolución de las cantidades pagadas indebidamente y concesión de autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios, como se establece en la cláusula décima del propio convenio; así como todas aquellas disposiciones y anexos en los que se les otorguen facultades o funciones a los Ayuntamientos del Estado, obviamente de conformidad con los términos de la normatividad federal aplicable, y fijándose las percepciones por incentivos que se establecen en el propio convenio y en los anexos respectivos del Convenio de Colaboración Administrativa suscritos entre los Gobiernos Federal y Estatal.

Así pues, una vez aceptados o reconocidos los acuerdos, obligaciones y facultades que se derivan del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ésta ley deberá entrar a regular precisamente las relaciones entre el Estado y sus Municipios, así como su coordinación.

Creemos que esta fase en la que nos encontramos, es importante para el fortalecimiento de los Municipios, que estos participen localmente en la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa entre los gobiernos federal y estatal; es decir, que antes de la celebración de dichos convenios federales, a través de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria (S.E.C.H.) los municipios celebren convenios con el Estado, en los que aceptan, que algunas de las funciones les sean transferidas a éstos; obviamente, cuando éstas puedan ser transferidas o, de igual manera, no las acepten por cuestiones operativas; así pues, el numeral correspondiente podría quedar así:

*«El Estado podrá celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con la Federación, y acordar con ésta la transferencia a los Municipios de las funciones que en los propios convenios se establezcan, mediante convenio celebrado previamente entre el Estado y los Municipios que se coordinen».*

De igual modo, en esta ley se podrá establecer la facultad del estado de solicitar el consenso de sus municipios, a través del propio S.E.C.H., para comprometer, con la federación, en un futuro los ingresos propios municipales vigentes. Es decir, la disposición podría quedar de la siguiente forma:

*«Para que el Estado pueda comprometer, en los Convenios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las potestades fiscales que actualmente ejercen los municipios, será necesaria la anuencia de cada uno de los Ayuntamientos, por decisión de los correspondientes cabildos y la autorización de la Legislatura».*

Esta anuencia a la que nos hemos referido, podrá expresarse en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado; debiéndose establecer en la misma ley, cuándo se considerará que existe la anuencia por parte de los municipios es decir, fijar si con la mayoría o con dos terceras partes de los integrantes de la misma Comisión Permanente.

En este tenor, en la misma ley podría establecerse la facultad o derecho de los municipios, de participar directamente en las relaciones del estado y la federación que se deriven del S.N.C.F. y en las que tengan injerencia, ya sea para modificarlas o suspenderlas, pudiendo quedar dichas disposiciones así:

*«En las relaciones de los gobiernos federal y estatal derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los municipios deberán tener una efectiva participación a través de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, en cuyo seno, se acordará el sentido de la participación del estado en los compromisos derivados del propio Sistema de Coordinación Fiscal Federal que se establezcan, así como la modificación a los que actualmente tienen vigencia».*

*«Cuando se considere que los compromisos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ocasionan perjuicio, tanto al estado como a los municipios, éstos podrán solicitar, en el seno de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado, que el estado solicite a la federación la modificación de dichos compromisos y que, en caso de no acceder ésta, el estado se separe del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal».*

En virtud de que esta última disposición es una decisión importante para todo el estado, podría fijarse en la misma ley que, «para que proceda dicha solicitud, se requerirá el voto unánime de los asistentes a la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios», así como algunas condicionantes para que dicha solicitud se dé, como sería el que la Adhesión al S.N.C.F. les estuviera causando perjuicios a los municipios y que además, éstos, al igual que el estado, una vez desadheridos, seguirán percibiendo los mismos ingresos o que, éstos, en un futuro inmediato, se incrementaran.

En este mismo apartado se determinará la capacidad de los municipios y del estado, de celebrar los Convenios de Coordinación en cada una de sus contribuciones vigentes.

Así pues, al celebrarse los Convenios de Coordinación entre el estado y los municipios a que nos referimos en el párrafo anterior, cualquiera de las partes que suspenda el tributo, tendrá derecho a percibir una participación, la que deberá ser establecida en el convenio respectivo, ya que recordemos que en la ley sólo deberán establecerse las bases para la coordinación local.

De cualquier forma, en la ley se podrá establecer el contenido mínimo de un Convenio de Coordinación en materia de ingresos, pudiendo ser los siguientes:

- a) Las partes que celebran el Convenio de Coordinación, sobre todo cuando estos convenios sean realizados por los Municipios en forma individual.
- b) El ingreso a coordinarse.
- c) Cual de las partes será la que realizará la recaudación y todas las actividades inherentes a la administración del ingreso y cual lo dejará en suspenso.
- d) Los porcentajes de distribución de las participaciones respectivas, en los casos en que no se quieran adecuar a las disposiciones de la legislación en materia de coordinación hacendaria.
- e) Las facultades y obligaciones de cada una de las partes.

En general, éste podría ser el contenido mínimo de un capítulo referente a la coordinación del estado y sus municipios en cuanto a sus ingresos.

## Capítulo segundo De la Coordinación en Gasto Público

Las disposiciones de este capítulo deberán sentar las bases generales a observarse por las Administraciones Públicas Estatal y las Municipales, en lo que corresponde al aspecto financiero de los acuerdos y convenios de coordinación que entre éstas se celebren.

En este apartado podrá establecerse lo que comprende al proceso administrativo del gasto público, tanto el sustantivo como el financiero, con el fin de determinar la materia a coordinarse:

*«El proceso administrativo del gasto público comprende las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los recursos que se destinan al ejercicio de la función pública entre los ámbitos estatal y municipal».*

*«El aspecto administrativo sustantivo del gasto público comprende las funciones de la administración pública estatal o municipal que se identifique, con la finalidad de producir bienes y prestar servicios a la comunidad. El aspecto administrativo sustantivo de las materias o programas que sean objeto de coordinación, se regirá por la normatividad jurídico-administrativa aplicable».*

*«El aspecto administrativo financiero se refiere a los recursos o medios económicos que se destinan para hacer frente a las necesidades monetarias de los acuerdos y convenios que se celebren, siendo éste un medio para realizar el aspecto administrativo sustantivo».*

En la Ley de Coordinación Hacendaria local se podrán mencionar algunas de las acciones y objetivos por los que los distintos niveles de gobierno podrán celebrar Convenios de Coordinación, pudiendo ser algunos de los siguientes:

- a) El que los gobiernos, tanto del estado como los de los municipios, ejerzan recursos que el gobierno federal les transfiere por cualquier medio para un fin específico.

De igual forma, la transferencia de recursos del gobierno del estado hacia los municipios, o de éstos hacia el estado para ser ejercidos a un fin específico, o en la colaboración administrativa en algunas de sus respectivas atribuciones o responsabilidades.

- b) Recibir y realizar funciones y recursos que el gobierno federal descentralice hacia los gobiernos estatal y municipal, o bien los que el gobierno estatal descentralice hacia los municipios.
- c) Conjuntar recursos entre municipios colindantes de una misma región para la realización de programas de beneficio mutuo o de desarrollo regional.
- d) Convenir, un nivel de gobierno, la prestación total o parcial de servicios públicos que sean competencia de otro.

Así pues, el Estado y los Municipios, en ejercicio de las competencias y atribuciones que les otorga ésta u otras leyes en materia hacendaria, podrán coordinarse con el gobierno federal, para la ejecución de acciones conjuntas, así como para la aplicación de recursos en la realización de obras y proyectos, a fin de impulsar tanto el desarrollo de la entidad y de sus municipios como el de la nación.

Habrá que hacer la aclaración de que los aspectos administrativos sustantivos y financieros, en general, como por ejemplo la coordinación de acciones, atención y ejecución de programas, aplicación de recursos, realización de obras y proyectos, su control físico y financiero, el intercambio de información necesaria, etc., deberán regirse por las prevenciones convenidas y por los demás instrumentos, que precisamente se deriven de dicha coordinación.

Es sabido, que el Ejecutivo Estatal tiene la facultad de celebrar convenios con el Ejecutivo Federal para la descentralización de funciones y recursos que favorezcan su desarrollo; por lo que en esta ley, sólo se reconoce al igual que en materia de ingresos dicha atribución.

Así pues, el gobierno del estado asumirá dichas funciones mediante la suscripción de convenios de coordinación, en los cuales se establecerán las atribuciones, recursos, tareas y responsabilidades que se transfieren, estableciéndose en este mismo convenio si algunas de las actividades mencionadas se transferirán a los gobiernos municipales.

Para que esto último se dé, deberán celebrarse convenios previos con los Presidentes Municipales para la descentralización de funciones y recursos que favorezcan el desarrollo municipal, en los cuales se establecerán las atribuciones, recursos, tareas y responsabilidades que se les transfieran.

Al parecer, no es necesario establecer disposiciones distintas, para regular la coordinación Estado-Municipio, la de Municipio-Estado o la intermunicipal, ya

que en las disposiciones generales se determinó que esta ley regula cualquiera de dichas coordinaciones, por lo que sólo deberán hacerse las aclaraciones, cuando la disposición que se establezca, sea exclusiva de alguna de las coordinaciones que se mencionan, en particular.

Los Convenios de Coordinación relativos a la materia de gasto público local que impliquen la transferencia de recursos, deberán pormenorizar lo siguiente:

- 1) Cuando son recursos materiales:
  - a) Los recursos materiales y sus características.
  - b) Especificar el régimen al cual quedarán sujetos.
  - c) Las normas y criterios que en su caso resulten aplicables.
- 2) Tratándose de recursos humanos:
  - a) Precisar los mecanismos, formas, plazos y condiciones en que se transfieren.
  - b) Fijarse las fuentes de recursos financieros que cubrirán las responsabilidades jurídicas, laborales y de seguridad social.
  - c) Convenirse expresamente la manera en que serán solventadas, y de donde provendrán los recursos que originen las diferencias, provocadas por los distintos niveles de salarios que se encuentren vigentes, entre el orden de gobierno que recibe los recursos y el que los transfiere.

Se puede establecer, de igual manera, que los recursos federales para la inversión pública, cuya aplicación en el territorio del estado, parcial o totalmente corresponda a la decisión de las autoridades locales, se ejercerán de conformidad a los destinos y magnitudes que, de común acuerdo y en el seno del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, por medio de la Comisión de Gasto Público local, determinen los órdenes de gobierno estatal y municipales.

### **Capítulo Tercero De la Coordinación en Patrimonio**

En el capítulo anterior, mencionábamos la posibilidad de que, en materia patrimonial, el estado y los municipios podrían celebrar convenios de coordinación con respecto a sus bienes del dominio público, en virtud de que éstos deberán estar destinados a un servicio público, motivo por el cual deberá existir un convenio de Coordinación o Colaboración Administrativa previo, entre las mismas partes, en lo que se refiere a la prestación de algún servicio público.

*«El Estado y los Municipios podrán celebrar Convenios de Coordinación con respecto a los bienes patrimoniales del dominio público destinados a un servicio público, en los casos en los que existan Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa, entre estos dos niveles de gobierno, en materia de dicho servicio.»*

Como hemos venido mencionando, los municipios podrán celebrar, entre sí, Convenios de Coordinación sobre su patrimonio, principalmente en los bienes destinados a un servicio público, que presten en conjunto, cuando exista la suscripción de convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa en dicho servicio, principalmente cuando se trate de municipios que pertenecen a la zona metropolitana o que éstos sean colindantes.

Deberá establecerse el contenido mínimo de los Convenios de Coordinación a que se refiere este capítulo, con el fin de establecer sólo las bases de éstos:

- a) Las partes que intervienen en el Convenio de Coordinación, es decir el Estado y alguno o varios Municipios o sólo los Municipios colindantes o de la zona metropolitana, en forma individual.
- b) Los datos de los bienes, materia de estos convenios, por los que puedan ser reconocidos y que estén registrados en el «Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios».
- c) Las facultades y obligaciones de las partes que celebren dichos convenios, sobre los bienes a coordinarse.

#### **Capítulo Cuarto De la Coordinación en Deuda Pública**

En materia de deuda pública, el gobierno del estado y los municipios podrán celebrar Convenios de Coordinación, para llevar a cabo, en forma conjunta, principalmente funciones de financiamiento y algunas de las siguientes actividades:

- a) La elaboración del Programa de Financiamiento Anual para el estado y los municipios (PFA) con el cual deberá manejarse la deuda pública local.

El PFA deberá ser presentado ante la Legislatura Local, y deberán incluirse los montos de endeudamiento necesarios para cubrir los requerimientos del ejercicio fiscal correspondiente, así como los elementos de juicio

que lo justifiquen y la mención expresa a las partidas del presupuesto de egresos, destinadas a la realización de pagos de capital e intereses.

- b) La revisión y aprobación de la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión sujetos al mismo PFA, deberán procurar que dichos proyectos estén apegados tanto a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo como a los de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, y a los Programas Sectoriales derivados de los mismos;
- c) Establecer los mecanismos que faciliten el otorgamiento de garantías para la contratación de créditos, en los términos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en su artículo 9º, pudiendo celebrar convenios que regulen dichas operaciones de los mecanismos establecidos para el pago de las obligaciones contraídas, sobre todo, cuando las garantías consistan en la afectación de sus participaciones. Cuando se trate de garantías basadas en las participaciones federales, el estado no podrá comprometer las participaciones que correspondan a un municipio, sin su consentimiento, para garantizar obligaciones de la propia entidad o de otro u otros ayuntamientos.

Al afectarse las participaciones federales, éstas deberán ser acordes con la Ley de Coordinación Fiscal Federal y conservar su naturaleza jurídica, siempre y cuando representen una alternativa que consolide la seguridad jurídica y financiera, así como el equilibrio económico.

- d) Identificar y examinar que las garantías que las entidades propongan, serán capaces de soportar las operaciones de crédito, y estarán acordes con su capacidad de pago.
- e) Llevar a cabo labores de registro y control de todas las operaciones de deuda pública, fijando las bases del registro de la deuda estatal y municipal, con el objeto de facilitar el control de las operaciones derivadas del crédito público.
- f) Emitir lineamientos para concertar la forma de presentación de la información económica y financiera del estado y los municipios, así como sus respectivas entidades, con el objeto de realizar y presentar análisis financieros y económicos, los cuales podrán servir para determinar la capacidad crediticia de las entidades públicas.
- g) Fortalecer los mecanismos de acceso al crédito público, el cual deberá estar sustentado en la capacidad política, económica y jurídica del estado

y de los ayuntamientos para obtener dinero o bienes en préstamo, con base en la confianza de que gozan por sus respectivos patrimonios y de los recursos de que puedan disponer.

- h) Realizar análisis financieros, que conlleven a facilitar la determinación de su capacidad crediticia y financiera, presentándolos como soporte de sus respectivas propuestas para hacer uso del crédito público, así como de las condiciones del mercado financiero nacional, con el objeto de aprovechar las mejores alternativas para el financiamiento estatal, municipal y de sus respectivas entidades.
- i) Investigar nuevas fuentes crediticias, mismas que proporcionen menores costos de financiamiento y mejores condiciones de pago.
- j) Realizar reestructuraciones de la deuda estatal y municipal, cuando sea necesario; si sólo se trata de reestructuración de la deuda municipal, el estado podrá asesorar y apoyar a los municipios para llevarla a cabo.

Las actividades que hemos mencionado, podrán establecerse en un numeral de la Ley de Coordinación Hacendaria local, debiendo fijar además, que para cada una de ellas, o todas en su conjunto, deberá existir un convenio de coordinación entre las partes.

De cualquier forma, recordemos que, aun cuando no se realice la coordinación, dichas actividades deberán realizarse en forma individual, de conformidad a la legislación local relativa (Constitución local, Ley Orgánica Estatal y/o Municipal, Ley de Deuda local, etc.).

En esta ley, podrá corroborarse el derecho que tienen, tanto el estado como los municipios, de afectar en garantía de pago de las obligaciones contraídas, ya sea directamente o indirectamente (como avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos), las participaciones que en ingresos federales les correspondan, siempre y cuando exista el consentimiento de alguno de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, como sería de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y la autorización de la Legislatura local, de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Así pues, una disposición relativa a lo que mencionamos en el párrafo anterior, podría quedar de la siguiente manera:

*«Con la autorización del Congreso local, el estado y los municipios podrán constituirse en avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos de las*

*obligaciones contraídas por los municipios y de sus organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación mayoritaria, siempre que sean afectadas las participaciones que les correspondan en ingresos federales».*

De cualquier forma, en este capítulo sólo deberán enumerarse las actividades en las que el estado o los municipios entre sí, podrán celebrar Convenios de Coordinación, debiendo estar de acuerdo a lo que se establece en esta materia, en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y en su Ley de Deuda Pública cuando en la entidad exista.

### **TITULO TERCERO DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES Capítulo Unico**

En este apartado deberán incluirse todos aquellos criterios y bases para distribuir las participaciones que el estado recibe de los ingresos federales, y que tiene la obligación legal de repartir a sus municipios.

En realidad, en este título, sólo podremos definir algunos de los conceptos que creemos que debieran tomarse en cuenta para distribuir a los municipios, como el 20% mínimo de las participaciones que el estado percibe.

Ahora bien, las participaciones que en ingresos federales corresponden a los municipios, provienen de las fuentes previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, siendo las siguientes:

- 1.- El 100% de las participaciones recibidas por el estado en el Fondo de Fomento Municipal.
- 2.- El 20% (como mínimo) del Fondo General de Participaciones.
- 3.- El tanto por ciento que les corresponda, en caso de recibir ingresos derivados de la Reserva de Contingencia.
- 4.- El 20% (como mínimo) del monto percibido por la entidad en la recaudación federal de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios.
- 5.- El 20% (como mínimo) del monto percibido por la entidad en la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

6.- El 20% (como mínimo) del monto de la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos.

Estos porcentajes podrían formar un 100% de un fondo o de varios fondos, a repartirse entre todos los municipios, estableciéndose a continuación los criterios de distribución.

Estos criterios de distribución podrían determinarse conforme a las siguientes reglas (los porcentajes serán decisión de cada entidad):

- a) En proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio.
- b) Por la eficiencia recaudatoria, la cual puede medirse por la proporción que represente la recaudación por habitante en el total de contribuciones municipales; es decir, se acumulará la recaudación de todos los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como la recaudación federal administrada por los municipios, excepto aquellas participaciones que el gobierno federal les entrega directamente.
- c) La proporción que represente el crecimiento en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, en el último año o los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, con relación al crecimiento de todos los municipios.
- d) La proporción que represente el crecimiento en la recaudación de todos los ingresos municipales, en el último año o los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, con excepción de lo obtenido por el impuesto predial, y de los derechos del agua, con respecto al crecimiento de todos los municipios.
- e) En proporción al nivel de marginalidad de los municipios, principalmente con el objetivo de que ésta se supere en un futuro.

Estos criterios, obviamente deberán variar de estado a estado; sin embargo, al parecer, éstos que acabamos de mencionar, pudieran ir alentando la recaudación de los ingresos propios, ya que con base en éstos, es que las participaciones aumentarían.

Mencionábamos en el capítulo anterior que, en la actualidad, existe la tendencia de que los municipios distribuyan parte de las participaciones que les corresponden, a las entidades administrativas que éstos han creado, por lo que creemos que estas participaciones debieran, cuando menos, mencionarse en

esta ley, con el fin de que sean legales, y no sólo queden al arbitrio de los ayuntamientos repartirlas o no, ya sea por cuestiones sociales o políticas.

Sin embargo, tampoco podrá establecerse en esta ley los criterios o porcentajes a distribuirse, ya que eso dependerá de cada uno de los municipios; es decir, en la ley sólo se establecerá la obligación de los ayuntamientos de distribuir participaciones a dichas entidades administrativas, teniendo éstos la libertad de asignarlas, de conformidad con lo que el propio cabildo determine, con lo que se estará cumpliendo con la libertad municipal que el artículo 115 Constitucional Federal y el propio numeral Constitucional local establecen; por lo que la disposición legal, podría quedar de la siguiente manera:

*«Cada municipio destinará una proporción libre de las participaciones federales que recibe, a sus entidades administrativas, en función de los gastos que se generen en las actividades de apoyo a la administración municipal.»*

*Se podrá establecer, en el seno del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, alguna fórmula, para que cada Municipio, en ejercicio de su autonomía, distribuya sus participaciones.*

*El cabildo de cada Ayuntamiento establecerá los porcentajes o la fórmula para distribuir, a dichas entidades administrativas, los recursos a que se refiere el primer párrafo de este artículo, debiendo ser publicados en el periódico de mayor circulación en el municipio, para su debido conocimiento.»*

En esta parte de la ley deberán establecerse los plazos y los montos a repartirse, así como las características de las participaciones, ya sea en cumplimiento de la legislación federal o de la local.

A continuación, pondremos algunos ejemplos de cómo podrían quedar las disposiciones en la ley, referentes a las características y plazos de las participaciones federales.

*«Las participaciones que corresponden a los municipios, son inembargables, no pueden afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por éstos con la autorización de la Legislatura del Estado.»*

*«La Secretaría de Finanzas (o su equivalente) calculará y entregará a los Ayuntamientos, mensualmente, las participaciones federales que les correspondan.»*

Dichas participaciones serán entregadas en un plazo menor a ..... días posteriores a la fecha en que éstas fueren recibidas por parte del Estado».

«Durante la primera quincena de cada mes, los Ayuntamientos deberán proporcionar a la Secretaría de Finanzas (o su equivalente), copia del informe mensual de la recaudación captada en sus municipios en el mes inmediato anterior, enviado a la Legislatura del Estado. En caso de que el Ayuntamiento no remita la copia indicada del informe, dicha secretaría podrá estimar la recaudación y proceder a calcular y liquidar las participaciones municipales con base en ésta, hasta en tanto no reciba la información correspondiente».

Estas son algunas de las disposiciones que pudieran incluirse en este título de las participaciones, así como establecer las bases para determinar el número de habitantes de los municipios, o el nivel de marginalidad, etc.

En este mismo título podrán establecerse las participaciones estatales o municipales, que se distribuyan con base en los Convenios de Coordinación que se celebren, cuando en éstos no se establezcan.

#### TITULO CUARTO DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA

En este capítulo, antes de entrar a cada una de las materias de la hacienda en particular, podrán establecerse algunas generalidades de los Convenios de Colaboración Administrativa, como, por ejemplo, determinar los titulares de las entidades que deberán suscribir los convenios, pudiendo ser, por parte del estado, el Secretario de Finanzas (o su equivalente) y por parte de los Ayuntamientos, los Tesoreros Municipales.

También, como una generalidad de los Convenios de Colaboración Administrativa, sería su contenido mínimo, quedando de la siguiente forma:

«Los Convenios de Colaboración Administrativa en materia hacendaria, deberán contener cuando menos:

- I Las partes que intervienen en la celebración del convenio;
- II La materia o materias afectas a la colaboración de las partes, así como su fundamento;
- III Las obligaciones y facultades que cada una de las partes tendrá;
- IV Los beneficios o incentivos que obtendrán las partes, por la celebración de dichos convenios;

- V Las sanciones a que haya lugar, en caso de violación al mismo convenio.
- VI Las demás reglas que sean necesarias para la realización de estos mismos».

#### Capítulo Primero En Ingresos

En este capítulo podrá establecerse la posibilidad de que el gobierno del estado efectúe la administración de gravámenes municipales, así como la que tienen los ayuntamientos de realizar la administración de gravámenes estatales o los gravámenes de otros municipios.

La administración a que nos referimos, podrá estar contemplada en los Convenios de Colaboración Administrativa, comprendiendo las siguientes materias:

- a) Registro de contribuyentes.
- b) Recaudación, notificación y cobranza.
- c) Informática.
- d) Asistencia al contribuyente.
- e) Consultas y autorizaciones.
- f) Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- g) Determinación de impuestos y de sus accesorios.
- h) Imposición y condonación de multas.
- i) Intervención y resolución de Recursos Administrativos.
- j) Intervención en juicios.

#### Capítulo Segundo En Gasto Público

En materia de gasto público, el estado y los municipios podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa, comprendiendo las siguientes funciones:

- a) Planeación.
- b) Programación.
- c) Presupuestación.
- d) Ejecución.
- e) Control.
- f) Evaluación.

En estos convenios a que nos referimos, deberán especificarse los programas o acciones de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de

las mismas, así como la manera en que ambos órdenes de gobierno podrán dar por terminados total o parcialmente dichos convenios.

Podrá establecerse como un derecho del gobierno que transfiera las facultades a que se refiere este capítulo, la de conservar la fijación de los criterios de interpretación y aplicación de las reglas de Colaboración Administrativa que señalen los propios convenios.

En esta ley podrán establecerse algunos servicios públicos en forma específica como el de la seguridad pública, ya sea que expresamente en alguna otra legislación local se establezca o así se desee determinar en esta ley, sin que esto signifique que forzosamente deba haber colaboración en dicho servicio público, ya que entonces nos encontraríamos en el supuesto de una Ley de Coordinación por adhesión.

Podrá convenirse la aportación de recursos, en los que se apliquen esquemas que se sustenten bajo criterios de homogeneidad y equidad, donde la distribución de cargas financieras obedezca al beneficio que se recibe o a indicadores de asignación específicos.

### **Capítulo Tercero En Patrimonio**

En este capítulo podrá establecerse la facultad de los municipios de celebrar Convenios de Colaboración Administrativa en materia de patrimonio, con el estado y/o con otros municipios, a fin de que cualquiera de dichas entidades puedan utilizar los bienes patrimoniales del otro, principalmente cuando exista coordinación en la prestación de servicios públicos.

En dichos convenios, además del contenido mínimo que se establece al principio del título, deberán especificarse los bienes que aporte cada una de las partes y las condiciones en que éstos podrán ser utilizados, así como la forma de reemplazarlos en caso de que sean bienes fungibles.

Podrá también establecerse la posibilidad de celebrar Convenios de Colaboración Administrativa para que el Estado o algún municipio con una mayor infraestructura, asesore a los demás municipios en la conservación y recuperación de su patrimonio, así como en la intervención en juicios administrativos, cuando en el litigio intervenga éste, aun cuando no existan Convenios de Coordinación sobre el mismo.

En esta ley podrá crearse un registro del patrimonio, que tenga como finalidad el control del mismo, pudiendo quedar de la siguiente forma:

*«En materia de control patrimonial se establecerá un registro de bienes muebles e inmuebles que se denominará «Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios», el cual estará a cargo de la Secretaría de Finanzas (o su equivalente), siendo supervisado por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, a través de la Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal.»*

En materia de bienes inmuebles, este registro deberá tener una comunicación estrecha con el Registro Público de la Propiedad del Estado, así como con la Dirección de Catastro o el Instituto Catastral, según funcionen en los distintos estados.

En el «Registro Estatal del Patrimonio del Estado y del Municipio», deberán registrarse todos los bienes inmuebles y muebles que forman parte del patrimonio del estado y de cada uno de los municipios.

En este registro, podrá determinarse que los bienes muebles que puedan ser susceptibles de identificación individual, ya sea por modelo, tipo, número de serie o de motor, o cualquier otro dato que permita su individualización, serán registrados precisamente en forma individual, y todos los demás se registrarán en conjunto, mencionando principalmente las cantidades en existencia.

Así pues, de conformidad con lo anterior, podrá establecerse lo siguiente:

*«En el Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios deberán estar inscritos los siguientes datos:*

- I El propietario y/o el poseedor del bien que se registra;*
- II El tipo de bien, sus características y la fecha de su adquisición;*
- III Si el bien está o no coordinado, de conformidad con los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa a que se refiere esta ley;*
- IV La ubicación del bien, tratándose de los inmuebles, la dirección donde se localiza y en el caso de los muebles, el lugar donde se encuentran;*
- V El uso, estado físico y antigüedad del bien;*

VI *El momento en que dejan de formar parte del patrimonio público, y*

VII *Las acciones que se realicen tanto para la adquisición, enajenación y uso y aprovechamiento de los bienes, así como la documentación respectiva».*

Este Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios, deberá tener, cuando menos, las obligaciones que a continuación se enlistan, además de las facultades y obligaciones que se le encomienden en los Convenios de Colaboración Administrativa.

- a) Obtener toda la información relativa a la propiedad de los inmuebles y muebles, tanto de los municipios como del estado, con el fin de integrar el registro a que nos referimos anteriormente.
- b) Informar y/o proporcionar los registros a la Comisión del Patrimonio del Estado y de los Municipios y a los funcionarios estatales y municipales, cuando así lo requieran;
- c) Expedir copias certificadas de los registros y la documentación que obre en sus archivos;
- d) Mantener actualizados los registros;
- e) Enviar la documentación necesaria, tanto al Catastro como al Registro Público de la Propiedad del Estado;
- f) Elaborar un informe anual o semestral de la situación patrimonial local, para la Comisión del Patrimonio del Estado y de los Municipios.

#### **Capítulo Cuarto En Deuda Pública**

Al igual que en materia de patrimonio, en materia de deuda pública, y a través de los Convenios de Colaboración Administrativa que se celebren, de conformidad con la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, podrá llevarse un «Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado y Municipios», cuya finalidad sea la de:

- a) Inscribir todas las operaciones de deuda pública en orden cronológico.

- b) Registrar la afectación de las participaciones que les correspondan a los estados y municipios, cuando éstas se otorguen como garantía de pago de las obligaciones de deuda pública.
- c) Proporcionar la información que el Congreso del Estado o los órganos del S.E.C.H. le requieran en relación con las operaciones de la deuda pública.
- d) Mantener actualizado el Registro de la Deuda Pública Estatal y Municipal.
- e) Dar de baja las operaciones de deuda que se finiquiten satisfactoriamente, conforme a los términos establecidos en su contratación y recabando, para ello, la documentación comprobatoria correspondiente.

En la ley podrán establecerse algunos de los requisitos para que la deuda pública estatal y municipal sea registrada, quedando de la siguiente manera:

*«Las inscripciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos Estatales y Municipales se efectuarán si se cumplen los siguientes requisitos:*

- I *Que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda de circulación legal en el país, habiéndose contraído con entidades y personas de nacionalidad mexicana, para inversiones públicas productivas y obligaciones contingentes.*
- II *Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo serán negociables dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.*
- III *En el caso de operaciones de crédito garantizadas con participaciones en ingresos federales, que dichas participaciones, ya sea del Estado o del Municipio solicitante, sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado».*

#### **TITULO QUINTO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO Capítulo Unico**

Este capítulo se establece en la ley, con el fin de prever, de forma legal, la coordinación que se dé entre el estado y los municipios o entre estos mismos, en los casos en que surjan emergencias por catástrofes o sucesos naturales por

causas de fuerza mayor, los cuales obviamente no se tienen contemplados en los presupuestos de egresos, pudiendo quedar la norma como a continuación se menciona:

*«El estado o los demás municipios apoyarán, en la medida de sus posibilidades, al municipio que se encuentre en casos de crisis financieras, ocasionadas por desastres naturales o por cambios extraordinarios en las condiciones de los mercados financieros o de variables macroeconómicas».*

Así pues, el estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios a través de las disposiciones de esta ley, para otorgarse transferencias o financiamientos entre sí, cuando sucedan las contingencias anteriores.

## TÍTULO SEXTO DEL SISTEMA DE INFORMACION Capítulo Unico

En este apartado, el Estado y los Municipios podrán celebrar convenios en materia de información hacendaria, la cual deberá reflejar el estado que guardan las finanzas públicas, tanto de la administración centralizada como de sus respectivos organismos descentralizados.

Es decir, la información que se requiera en materia de ingreso, gasto y patrimonio deberá proporcionarse con base en la presentación acordada, precisamente en los Convenios de Información respectivos.

El informe que se entregue al Congreso del Estado al rendir la cuenta pública, de la situación que guarda la deuda pública del Estado y los Municipios, deberá contener:

- a) El origen y condiciones de las operaciones de la deuda, tales como:
  - 1) Los montos de financiamiento contratados,
  - 2) Los organismos que contrataron,
  - 3) Los plazos, las tasas de interés, los períodos de gracia y las garantías pactados;
- b) Los servicios, bienes u obras públicas productivas a que se destinó el financiamiento.
- c) El saldo de la deuda, que comprenderá la forma y plazos del servicio de la deuda.

## TÍTULO SEPTIMO DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION HACENDARIA

En los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, deberán participar, tanto el Ejecutivo del Estado como los Ayuntamientos de cada uno de los municipios de la entidad. Estos órganos podrían ser los siguientes:

- 1.- La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- 2.- La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- 3.- La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado.

### Capítulo Primero De la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado

La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado deberá ser el órgano supremo del propio S.E.C.H., debiendo estar integrada por funcionarios del estado y de los municipios; así pues, en la disposición, podrían determinarse, en forma específica, los integrantes de esta Reunión:

*«La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado, estará integrada por:*

- I El Gobernador del Estado;
- II Los Presidentes Municipales de cada uno de los Ayuntamientos del Estado;
- III El Secretario de Finanzas (o su equivalente) del Gobierno del Estado;
- IV Los Tesoreros Municipales de todos los Ayuntamientos;
- V En caso de que existan los Subsecretarios de Ingresos y de Administración, etc., se incluirán éstos, a menos que exista una Secretaría de Administración aparte de la Secretaría de Finanzas del Estado u otras secretarías que tengan relación con la materia, en cuyo caso, también serán integrados en su calidad de Secretarios».

En este título, y para esta investigación, sólo mencionaremos como integrante de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, al Secretario de Finanzas (o su equivalente); sin embargo, dependerá de cómo se conforme en cada una de las entidades federativas el Ejecutivo Estatal, es decir, en los órganos de dicho sistema deberán participar, por parte del Estado, las dependencias del Ejecutivo que se encarguen de cualquiera de las cuatro materias de la hacienda pública local.

Deberá especificarse en la ley, la forma en que se determinará quién será el presidente de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado (R.E.F.H.), pudiendo establecerse, que sea, en principio, el Gobernador del Estado y luego, en forma rotativa, los Presidentes Municipales, por periodos de un año; o que el presidente sea elegido entre sus integrantes, por votación mayoritaria, durando en el cargo el período que así se determine en la ley, el cual al parecer, el más idóneo es en forma anual.

La R.E.F.H. podrá celebrarse en forma ordinaria, cuando menos una vez al año, previa convocatoria hecha por el presidente de la misma, pudiendo haber sesiones extraordinarias, cuando éstas sean necesarias, las cuales serán convocadas por el presidente de la misma, por el Gobernador del Estado, por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios o por dos terceras partes de los integrantes de la misma reunión, o por aquéllos que el Reglamento Interno de los órganos del S.E.C.H. establezca.

Los requisitos de las convocatorias, así como el quórum de la propia R.E.F.H., deberá incluirse en un Reglamento Interior de los Organos del S.E.C.H., que se expida en la misma R.E.F.H.

A continuación mencionaremos algunas de las atribuciones que debiera tener la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios:

- \* Fijar las reglas y las políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado.
- \* Aprobar y expedir el Reglamento Interior de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.
- \* Realizar la elección del coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- \* Integrar la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado y las Comisiones Auxiliares de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- \* Proponer a la Legislatura del Estado, los proyectos de reformas, adiciones o abrogaciones de la legislación hacendaria local.

En este punto, no se establece que se propongan dichos proyectos al Ejecutivo del Estado, ya que éste es parte de la misma reunión, y entonces él mismo se propondría las reformas, adiciones y abrogaciones a dicha legislación.

- \* Proponer a la Legislatura del Estado, los proyectos de modificaciones a los Criterios de Distribución de las Participaciones.
- \* Realizar el análisis y la votación relativa a las facultades que se establecen en esta ley, con respecto a la intervención más directa de los municipios en la celebración de Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa entre el Estado y la Federación.
- \* Fijar las reglas para que el Estado y los Ayuntamientos elaboren los Programas de Financiamiento Estatal y Municipal, a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y la Comisión de Deuda Pública local.
- \* Emitir las bases para que, tanto el Estado como los Ayuntamientos, cumplan con las obligaciones que se encuentran en la legislación local, relativa a la Coordinación Hacendaria y a los preceptos que en esta ley se establecen.
- \* Aprobar el informe anual de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- \* Aprobar el programa anual de actividades, así como el presupuesto de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado.
- \* Nombrar las comisiones y grupos de trabajo que considere necesarios para el logro de los objetivos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.
- \* Todas aquellas atribuciones que sean necesarias para una mejor coordinación hacendaria en el Estado, y las que se deriven de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa Local

## **Capítulo Segundo** **De la Comisión Permanente de Funcionarios** **Hacendarios del Estado**

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios (C.P.F.H.), es el órgano encargado de llevar a cabo todas las actividades y funciones en forma específica que la R.E.F.H. le encargue, así como mantener vivos los objetivos y finalidades del propio Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.

La C.P.F.H. deberá estar integrada por algunos representantes del estado y de la propia R.E.F.H., así como representantes municipales, que, obviamente, formen parte de la R.E.F.H., sin que tengan que ser todos los integrantes de ésta, principalmente en los estados que cuentan con un gran número de municipios.

La C.P.F.H. deberá reunirse, por lo menos, cada tres meses, mediante convocatoria hecha de conformidad con el Reglamento Interno de los órganos del S.E.C.H., pudiendo ser convocados por el coordinador de la misma o por una tercera parte de sus integrantes.

Al igual que en la R.E.F.H., todos los requisitos, para la validez de las sesiones de la C.P.F.H., deberán estar establecidos en el Reglamento Interno de los Organos del S.E.C.H.

En las facultades de la R.E.F.H., establecimos que ésta nombrará al coordinador de la C.P.F.H., el cual durará en su encargo un año. Cuando nos referimos al nombramiento de coordinadores y presidentes, nos referimos al cargo y no a la persona que lo ocupa; por lo que, en caso de que el funcionario como persona cambie, el cargo de coordinador o presidente deberá corresponder al funcionario nuevo.

Las atribuciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, pueden ser algunas de las siguientes:

- \* Proponer a la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado, las reglas y las políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado.
- \* Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Auxiliares que establece la ley, así como las comisiones y grupos de trabajo integrados por la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado o por la propia Comisión Permanente.
- \* Emitir criterios normativos que faciliten la mejor aplicación de las leyes hacendarias locales.
- \* Proponer a la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios del Estado, las modificaciones a los Criterios de Distribución de Participaciones que se establecen en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.
- \* Realizar a través de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, los análisis y estudios técnicos relacionados con la Hacienda del Estado y de los Municipios.
- \* Nombrar a los representantes de cada una de las Comisiones Auxiliares.
- \* Aprobar la integración de grupos y comisiones de trabajo en cada una de las Comisiones Auxiliares.

- \* Vigilar, a través de las Comisiones Auxiliares respectivas, que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios, se sujeten a las disposiciones que la ley determinen, y que en su aplicación se cumpla cabalmente con el contenido de éstos.
- \* Fijar las reglas y normas de la integración y control del Registro Estatal del Patrimonio, así como del Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado y Municipios.
- \* Vigilar el buen funcionamiento del Registro Estatal del Patrimonio y del de las Obligaciones y Empréstitos del Estado y Municipios.
- \* Vigilar que el estado y los municipios sólo contraten empréstitos, según lo que establezcan la legislación y sus respectivos presupuestos de egresos.
- \* Fijar las reglas para que el estado y los ayuntamientos elaboren sus Programas de Financiamiento Anual.
- \* Solicitar a las Comisiones Auxiliares, un informe trimestral de sus actividades y funciones.
- \* Convocar a sesiones extraordinarias de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.
- \* Recibir las inconformidades que presenten el estado o los municipios a través de las Comisiones Auxiliares, para su debido trámite, en los términos que la misma ley señala.
- \* Realizar todas aquellas funciones que la Reunión Estatal le encomiende u otras que se establezcan, tanto en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, como en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa que se celebren de conformidad con la misma.

En la ley podrá establecerse, que la C.P.F.H. podrá auxiliarse de, cuando menos, cuatro comisiones que tengan funciones específicas en materia hacendaria, pudiendo ser las siguientes:

- 1) Comisión de Ingresos Locales.
- 2) Comisión de Gasto Público Local,
- 3) Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal, y
- 4) Comisión de Deuda Pública Local.

Cualquiera de estas comisiones auxiliares, deberá reunirse cada vez que se requiera, y cuando menos una vez al mes, cumpliendo con los requisitos de convocatoria que, al efecto, se establezcan en el Reglamento Interior de los órganos del S.E.C.H.

Los representantes de las comisiones auxiliares serán nombrados por la C.P.F.H., debiendo ser integradas en la R.E.F.H., por algunos de sus miembros, aun cuando éstos no formen parte de la C.P.F.H., creemos que lo más idóneo para estas comisiones es que no sean muy extensas en sus integrantes, pudiendo ser dos representantes estatales y tres o cuatro representantes municipales.

### **Sección I Comisión de Ingresos Locales**

La Comisión de Ingresos Locales podrá tener las siguientes atribuciones:

- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado las reglas y las políticas de la coordinación tributaria en el Estado.
- \* Efectuar los análisis y estudios para las atribuciones a que se refiere el capítulo relativo a la Coordinación en Ingresos.
- \* Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios en materia de ingresos, se sujeten a las normas establecidas en la ley y cumplan con los compromisos que en éstos se establecen, informando a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, para los efectos a que haya lugar.
- \* Elaborar los anteproyectos de reformas, adiciones o abrogaciones de las Leyes de Hacienda Estatal y Municipal, Leyes de Ingresos Estatal y Municipales y de la demás legislación fiscal local, cuando así lo solicite la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.
- \* Sugerir a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, la propuesta de modificaciones a los Criterios de la Distribución de Participaciones.
- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de las legislaciones relacionadas al ingreso, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales.

- \* Proporcionar un informe trimestral a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, de las actividades realizadas.
- \* Conocer de las inconformidades que en materia de ingresos se interpongan de acuerdo con el procedimiento que establece la ley.
- \* Realizar todas aquellas funciones que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado le encomiende, o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

### **Sección II Comisión del Gasto Público Local**

La Comisión de Gasto Público Local podrá tener las siguientes atribuciones:

- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado las reglas y las políticas de la coordinación en gasto público en el estado.
- \* Vigilar el cumplimiento del aspecto financiero de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que celebren los distintos niveles de gobierno.
- \* Promover que las aportaciones que correspondan al estado y a los municipios, para la operación de los acuerdos y Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, atiendan, para su fijación, a indicadores específicos, como la población, la superficie ocupada en el territorio del estado, el esfuerzo recaudatorio, la eficiencia administrativa, el costo-beneficio, los índices de la actividad económica, entre otros.
- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de las legislaciones relacionadas con el gasto público, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales.
- \* Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios en materia de gasto público, se sujeten a las normas establecidas en la ley y otras que sean aplicables, y que se cumplan con los compromisos que en dichos convenios se establecen, informando a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, para los efectos a que haya lugar.

- \* Proporcionar un informe trimestral a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, de las actividades realizadas.
- \* Conocer de las inconformidades que en materia de gasto público se interpongan de acuerdo con lo que establece la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.
- \* Las demás que le encomienden la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

### **Sección III Comisión del Patrimonio Local**

La Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal, podrá tener algunas de las siguientes atribuciones:

- \* Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios en materia de patrimonio estatal y municipal, se sujeten a las normas establecidas en esta ley y en otras leyes aplicables, así como que se cumpla con los compromisos que en estos convenios se establezcan, informando a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, para los efectos a que haya lugar.
- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de la legislación relacionada con el patrimonio, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales y de los mismos Convenios de Coordinación y Colaboración.
- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, las reglas y normas de la integración y control del Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios.
- \* Coadyuvar con la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios en la vigilancia del buen funcionamiento del Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios.
- \* Proporcionar un informe trimestral a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, de las actividades realizadas.

- \* Conocer de las inconformidades que en materia de patrimonio se interpongan, de conformidad con lo que establece la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.
- \* Realizar todas aquellas funciones que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado le encomiende o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

### **Sección IV Comisión de Deuda Pública**

La Comisión de Deuda Pública Local, deberá tener algunas de las siguientes atribuciones:

- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, las reglas para que el estado y los municipios elaboren sus Programas de Financiamiento.
- \* Proponer alternativas y efectuar el apoyo técnico para la reestructuración de empréstitos del estado y los municipios y de sus respectivas entidades.
- \* Coadyuvar con la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado a vigilar que el estado y los municipios sólo contraten empréstitos, de conformidad con lo que establece la legislación y sus respectivos presupuestos de egresos.
- \* Realizar el análisis de las condiciones del mercado financiero nacional con el objeto de aprovechar las mejores alternativas para el financiamiento estatal y municipal.
- \* Evaluar los Programas de Financiamiento Anual del Estado y Municipios dentro de sus presupuestos de egresos.
- \* Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, que efectúan el estado y los municipios en materia de deuda, se sujeten a las normas establecidas en esta ley y cumplan con los compromisos que en éstos se establecen, informando a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, para los efectos a que haya lugar.
- \* Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de la legislación relacionada con la deuda pública, que faciliten la

mejor aplicación de las leyes locales y de los mismos Convenios de Coordinación y Colaboración.

- \* Proporcionar un informe trimestral a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, de las actividades realizadas.
- \* Conocer de las inconformidades que en materia de deuda pública se interpongan, de acuerdo con lo que establece la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.
- \* Realizar todas aquellas funciones que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado le encomiende, o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

### **Capítulo Tercero De la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado**

La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, deberá establecerse como un órgano de consulta y análisis técnico en materia hacendaria, encargado de apoyar, tanto a los Municipios como al Estado.

Esta comisión, como mencionamos en las atribuciones de la R.E.F.H., será nombrada por ésta y estará integrada por un Director y por el personal capacitado para el cumplimiento de las funciones y atribuciones que le competen.

La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, podrá tener algunas de las siguientes funciones:

- \* Realizar en forma permanente el análisis y estudio de la normatividad Estatal y Municipal relativa a sus respectivas haciendas.
- \* Promover el desarrollo y fortalecimiento técnico en materia hacendaria local.
- \* Capacitar funcionarios estatales y municipales en cualquiera de las materias de la hacienda pública local.
- \* Apoyar a las Comisiones Auxiliares en sus funciones, cuando así lo requieran.

- \* Realizar todas aquellas funciones que se desprendan de la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, así como de los acuerdos que se tomen tanto en la Reunión Estatal como en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.

### **TITULO OCTAVO DE LAS INCONFORMIDADES Capítulo Unico**

En este título, se establecerá el procedimiento a seguir, en caso de que alguna de las partes incurra en violaciones a los convenios que se hayan celebrado a la luz de la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, o cuando se esté violando alguna disposición de la misma ley.

En este título se podrá remitir a los procedimientos que se establecen en los Códigos Fiscales Estatales o Municipales o fijarse en éste algún procedimiento distinto.

Creemos que lo mejor es no establecer la suplencia de leyes, en virtud de que la normatividad que se vierte en esta ley es «sui-generis», y por lo tanto, cuando menos en una primera instancia debiera establecerse un procedimiento en las mismas circunstancias, por lo que a continuación estableceremos un procedimiento que pudiera fijarse en la ley.

*«Cuando el estado o el municipio considere que alguna de las partes ha incurrido en violaciones al contenido de la ley o a los compromisos derivados de los convenios celebrados de conformidad con la misma, podrá presentar inconformidad ante las Comisiones Auxiliares, según la materia que se esté violando, en un plazo de ..... días hábiles contados a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la violación.»*

*Al escrito de interposición de la inconformidad se adjuntarán las pruebas documentales en que se apoye su derecho y acredite la violación.*

*La Comisión Auxiliar respectiva, hará el análisis de la inconformidad, así como de las pruebas, atendiendo a las reglas de valoración establecidas en el Código Fiscal Estatal o en su defecto al Código de Procedimientos Civiles del Estado, turnándose las a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, en un plazo de ..... días hábiles, anexando un informe en el que exprese su opinión sobre el particular.*

TITULO SEGUNDO: DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACION FISCAL

Capítulo Primero: De la Coordinación Fiscal

Capítulo Segundo: De los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal

Sección I: De la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales del Estado

Sección II: De la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Estado

Sección III: De la Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal del Estado

TITULO TERCERO: DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

Capítulo Unico

TITULO CUARTO: DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA

Capítulo Unico

TITULO QUINTO: DE LAS INFRACCIONES

Capítulo Unico

#### ARTICULOS TRANSITORIOS

El contenido mínimo de estos títulos, capítulos y secciones podría estar integrado por algunas de las siguientes disposiciones:

#### **TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES**

- \* Objetivo de la Ley,
- \* Aspectos o Reglas Generales de la Coordinación Fiscal.
- \* Reconocimiento de la existencia de la Coordinación Fiscal Federal y sus compromisos.
- \* Ambito de la Ley.
- \* Generalidades de la celebración de Convenios.

#### **TITULO SEGUNDO: DEL SISTEMA ESTATAL DE LA COORDINACION FISCAL**

##### **Capítulo Primero.- De la Coordinación Fiscal**

- \* Elementos generales de la celebración y suscripción de los Convenios de Coordinación en materia de ingresos.

- \* Reconocimiento de las limitaciones derivadas de la Coordinación actual entre el gobierno federal y el estatal.

- \* Bases e incentivos que se desprendan de los Convenios de Colaboración Administrativa Federal que afecten a los municipios (Zona Federal Marítimo-Terrestre, Multas Federales no Fiscales, Mercancía extranjera ilegal en el territorio mexicano y otros ingresos derivados de dichos convenios).

- \* Participación de los municipios (en el ámbito local) en los acuerdos que suscriba el estado con la federación.

- \* Reglas para la coordinación en materia tributaria local (Estado-Municipio-Estado).

##### **Capítulo Segundo: De los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal**

- \* Se establecerán todas aquellas disposiciones relativas a la creación de los órganos, como a su integración, los tiempos y fechas de las reuniones, así como las facultades y obligaciones de cada uno de los órganos.

En cada una de las secciones, se contendrán las disposiciones que mencionamos en el párrafo anterior.

#### **TITULO TERCERO: DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES**

- \* Integración de Fondos Federales, Estatales y Municipales cuando existan participaciones en los distintos niveles de gobierno.
- \* Fijar los Criterios de Distribución de los Fondos que se hayan integrado en la misma ley.
- \* Establecer las bases para la distribución de las participaciones a las entidades auxiliares o administrativas de los municipios.
- \* La mecánica operativa para la distribución de las participaciones (plazos, forma de entrega, actualizaciones, etc.).

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, una vez recibida la inconformidad y la opinión a que se refieren los párrafos anteriores, procederá a citar a los representantes de las partes, remitiéndoles copia del escrito de inconformidad, para que, dentro del plazo de ..... días hábiles, manifiesten lo que a su interés convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes.

Transcurrido el plazo señalado, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios emitirá su resolución, declarando la procedencia o improcedencia de la inconformidad, en un lapso que no excederá de ..... días hábiles.

Si La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios resuelve declarando la procedencia de la inconformidad, deberá prevenir a la parte infractora, la que tendrá un plazo de ..... días hábiles, para que corrija las violaciones en que haya incurrido.

En caso de que la parte infractora haga caso omiso a la resolución de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, la parte afectada podrá acudir ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia o ante la Legislatura del Estado, según lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la legislación correspondiente, en un plazo de ... días hábiles, para que dicho órgano realice las medidas correctivas a que haya lugar.

### ARTICULOS TRANSITORIOS

En estos artículos deberá establecerse la vigencia de la ley, así como todas aquellas disposiciones de transición, como podría ser la de los Criterios de Distribución de Participaciones, y aquella normatividad que se derogue o abrogue parcial o totalmente.

### V.3. BASES MINIMAS DE UNA LEY DE COORDINACION FISCAL ESTADO-MUNICIPIO

Ahora bien, una vez desarrollado las bases de una Ley de Coordinación Hacendaria, en este apartado mencionaremos la integración de una Ley de Coordinación Fiscal Local, en caso de que algunas entidades prefieran comenzar regulando sólo la materia fiscal y, posteriormente, completarla con las demás materias de la hacienda.

En realidad, esta ley sólo es una parte de la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, por lo que en este capítulo sólo haremos mención de la

posible estructura capitular, relacionándola con la de la L.C.H.E-M., ya que los comentarios serán los mismos para esta materia.

El contenido mínimo de una Ley de Coordinación Fiscal Estado-Municipio, en la cual exista una verdadera coordinación entre el estado y los municipios o entre estos mismos, podría ser el siguiente:

- a) Disposiciones generales, en las que se incluya el objetivo de la ley, aclaración de términos, si así se desea, los aspectos generales de la coordinación en materia de ingresos, como la creación de un Sistema Estatal relativo a dicha coordinación, el ámbito de la ley (estado-Municipio-estado), el reconocimiento de la existencia de la Coordinación Fiscal Federal y sus compromisos y todas aquellas normas que sean generales para todas las demás disposiciones que se encuentren en la propia ley.
- b) Disposiciones relativas en forma específica a la coordinación fiscal.
- c) Disposiciones relativas a la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en materia de ingresos.
- d) Disposiciones referentes a los Criterios de Distribución de las Participaciones, en el que podrían incluirse, no sólo las participaciones federales, sino también aquéllas que surjan de los convenios celebrados a la luz de esta legislación, y que serán consideradas como participaciones estatales y municipales.
- e) Disposiciones para la creación de los Organos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, en el que se deberán establecer las facultades, organización e integración de la Reunión Estatal, la Comisión Permanente y la Comisión de Asesoría de Funcionarios Fiscales.
- f) Disposiciones en caso de infracciones o violaciones hechas a la misma legislación.

Como podemos observar, este contenido que mencionamos para la Ley de Coordinación Fiscal es igual, en la parte de ingresos, que la Ley de Coordinación Hacendaria, por lo que la estructura capitular, en general, deberá ser semejante, pudiendo ser ésta:

TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES  
Capítulo Unico

#### **TITULO CUARTO: DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA**

- \* Disposiciones generales de la celebración y suscripción de los convenios de colaboración administrativa.
- \* Gravámenes estatales administrados por los municipios, así como gravámenes municipales administrados por el estado.
- \* Funciones operativas y administrativas afectas a una colaboración administrativa.

#### **TITULO QUINTO: DE LAS INFRACCIONES**

- \* Se establecerán los procedimientos a seguir en caso de que algunas de las partes violen alguna de las normas de la ley o de los convenios, ya sea de coordinación o de colaboración administrativa.

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS**

- \* Se establecerán todas aquellas disposiciones que sean en forma transitoria, como la vigencia de la propia ley o la iniciación del propio Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

Las bases mínimas y los ejemplos para la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal, podrán ser tomados del segundo subcapítulo del presente capítulo; obviamente, dejando en ésta, sólo lo que concierne a la materia de ingresos.

En cuanto a los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, las atribuciones que tiene la Comisión de Ingresos Locales, deberán pasar a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales o crear una sub-comisión que de igual manera dependa de dicha Comisión; así pues, en lo relativo al procedimiento que se establece en caso de infracciones por algunas de las partes, la Comisión Permanente deberá resolver desde la primera instancia.

#### **V.4. NOTAS FINALES**

Intentaremos en este capítulo, establecer los puntos más relevantes de la investigación, así como la importancia de tener una Ley de Coordinación Local, ya sea Hacendaria o, cuando menos, Fiscal.

- \* En principio, existe una mayor información en materia de ingresos, en virtud de que existe Coordinación Federal en este aspecto, y en algunas entidades también existe Coordinación Local, aun cuando ésta no es cabalmente real.
- \* De cualquier forma, en relación con las demás materias de la hacienda (gasto, patrimonio y deuda), existen actividades principalmente a nivel local, que pueden ser coordinables entre el estado o intermunicipales.
- \* La implementación de una Ley de Coordinación Estado-Municipio fortalecerá en gran medida las haciendas estatales y municipales, ya que en ésta se le otorga principalmente a los municipios, una participación más directa en los compromisos locales, en cualquiera de las materias de la hacienda.
- \* La implementación en la Ley de un Sistema de Coordinación Estado-Municipio, en principio, no podrá ser por adhesión, ya que esto implicaría conocer todos los hechos que se vayan a dar en un futuro mediato.
- \* La Ley de Coordinación Estado-Municipio deberá establecer la posibilidad de suscribir convenios abiertos, es decir, establecer en la ley sólo las reglas generales de la coordinación y colaboración, para que las partes que suscriban los convenios definan las reglas específicas de cada uno de los convenios.
- \* En la Ley de Coordinación se sentarán las bases para establecer una real coordinación entre el estado y los municipios o entre estos mismos, en la que el estado pueda realizar actividades municipales, así como a que los municipios realicen funciones estatales o de otros municipios principalmente los conurbados.
- \* Al crearse el Sistema Estatal de Coordinación, se crea un sistema de apoyo, así para el estado como para los municipios tanto en la coordinación como en la colaboración en todas las materias de la hacienda, ya que al irse coordinando o realizando actividades en conjunto, se deberán ir fortaleciendo ambas entidades en un todo.
- \* Se pretende que a través de esta misma coordinación, no sólo existan participaciones de ingresos federales, sino que también existan estatales y municipales, repartiéndose éstas principalmente por la recaudación que en cada municipio se realice y, en menor proporción, por la marginalidad o el número de habitantes, por lo que éstos tendrán un aliciente mayor

---

para obtener ingresos y, por lo tanto, su infraestructura deberá ir aumentando y su pobreza o marginalidad deberán ir disminuyendo.

- \* Aun cuando en este último capítulo se dan las bases para la implementación de una Ley de Coordinación Fiscal, recomendamos que, si se desea regular la coordinación y colaboración entre el estado y los municipios, se opte por una Ley de Coordinación Hacendaria, ya que esta normatividad además de abarcar los 4 elementos de las haciendas locales, fortalecerá, en una mayor medida, las relaciones intergubernamentales.
- \* La implementación de una Ley de Coordinación Hacendaria deberá estar fundamentada en la legislación vigente, por lo que deberá revisarse principalmente la Constitución Política local, La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y la Ley Orgánica Municipal, además de otras; con el fin de encontrar las facultades del Estado y de los Municipios de celebrar Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa en materia hacendaria, ya sea que dichas disposiciones sean en forma expresa o tácita y, de no existir, habrá que crear primero dichas disposiciones.