

Ley de Coordinación Fiscal comentada



Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Ley de Coordinación Fiscal comentada
Jorge Armando Mora Beltrán

México, marzo de 2004

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada e interiores y formación
María de Lourdes Álvarez López

Asistencia editorial
Susana Nolasco Arano



Centro
de Producción
Editorial

Jorge Armando Mora Beltrán

Ley de Coordinación Fiscal comentada

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Marcela González Salas</i>	Coordinadora de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marcela Lagarde y de los Ríos</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Amalia García Medina</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

*A mi esposa, Giovanna,
y a mis hijos, Fernanda
y Jordi, luz y motor
de mi existencia*

Índice

Presentación	11
Prólogo	13
Introducción	17
Ley de Coordinación Fiscal	23
<i>Capítulo I</i>	
<i>De las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales</i>	23
Artículo 1º. Objeto de la Ley y materia de la coordinación	23
Artículo 2º. El Fondo General de Participaciones (FGP)	24
Artículo 2º-A. Fondos municipales	33
Artículo 3º. Participaciones otorgadas bajo el principio de recaudación	37
Artículo 3º-A. Participaciones en el IESPS sobre cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados	39
Artículo 3º-B. Participaciones en pequeños contribuyentes	39

Artículo 4º. Las reservas	40
Artículo 5º. Cálculo de participaciones	42
Artículo 6º. Participaciones del FGP para municipios	43
Artículo 7º. Entero de participaciones	44
Artículo 8º. Cálculo de participaciones	47
Artículo 9º. Inembargabilidad de las participaciones	48
Artículo 9º-A. Fondo de Puentes de Peaje	50
<i>Capítulo II</i>	
<i>Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</i>	52
Artículo 10. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	52
Artículo 10-A. Coordinación en derechos	55
Artículo 10-B. No coordinación en derechos	58
Artículo 11. Disminución de participaciones	59
Artículo 11-A. Recurso de inconformidad	61
Artículo 12. Controversias constitucionales	63
<i>Capítulo III</i>	
<i>De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación</i>	64
Artículo 13. Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal	64
Artículo 14. Autoridades fiscales	68
Artículo 15. Recaudación	70
<i>Capítulo IV</i>	
<i>De los organismos en materia de coordinación</i>	71
Artículo 16. Organismos del SNCF	71
Artículo 17. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	72
Artículo 18. Sesiones	73
Artículo 19. Facultades	73
Artículo 20. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	73
Artículo 21. Facultades	75

Artículo 22. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)	76
Artículo 23. Los órganos del Indetec	77
Artículo 24. La Junta de Coordinación Fiscal	77
<i>Capítulo V</i>	
<i>De los fondos de aportaciones federales</i>	77
Artículo 25. Los fondos de aportaciones federales	77
Artículo 26. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	81
Artículo 27. Determinación del FAEB	81
Artículo 28. Revisión del FAEB	82
Artículo 29. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	83
Artículo 30. Determinación del FASS	83
Artículo 31. Fórmula para la distribución de los recursos equilibradores del FASS	84
Artículo 32. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	86
Artículo 33. Objeto del FAIS	87
Artículo 34. Fórmula del FAIS	88
Artículo 35. Distribución del FAIS entre los municipios	90
Artículo 36. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)	95
Artículo 37. Objeto del Fortamun	96
Artículo 38. Fórmula del Fortamun	97
Artículo 39. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	100
Artículo 40. Objeto del FAM	100
Artículo 41. Fórmula del FAM	100
Artículo 42. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	101
Artículo 43. Determinación del FAETA	101
Artículo 44. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	103
Artículo 45. Objeto del FASP	104
Artículo 46. Inembargabilidad, fiscalización y control	106

<i>Transitorios</i>	108
Notas	113
Bibliografía	153
Siglas y acrónimos	157

Presentación

La Coordinación de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se honra en presentar el trabajo desarrollado por el Dr. Jorge Armando Mora Beltrán, asesor del Grupo, consistente en la Ley de Coordinación Fiscal comentada.

El estudio resulta del mayor interés para la Coordinación en razón del inicio de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, el pasado 5 de febrero, y su publicación tiene el propósito de servir como material de trabajo para los legisladores del Grupo, así como para los gobernadores y presidentes municipales de nuestro partido, en el marco de la Convención.

La temática de la Ley de Coordinación Fiscal, por sí misma, es muy compleja, porque obedece a los diferentes arreglos fiscales observados entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en los últimos veinticuatro años.

En dicho lapso, la Ley de Coordinación Fiscal ha sido reformada en más de veinte ocasiones. Sólo en 2003 sufrió tres reformas. Asimismo, según un estudio preparado por el Senado de la República, *Ley de Coordinación Fiscal (evolución, funcionamiento y propuestas)*,

realizado en 2002, en los últimos años se han presentado 836 propuestas de reforma a este ordenamiento, en tanto que ninguna otra ley ha ameritado tantas propuestas.

Esto es así, por la creciente importancia de la materia. Es indiscutible que el proceso de transición democrática observado en los últimos años en el país, nos lleva necesariamente por el camino del reclamo de mayores recursos para nuestras entidades federativas y municipios. Al final, la mayor autonomía política se traduce en la necesidad de una mayor autonomía económica. De ahí la necesidad de dotar de mayores recursos a estos órdenes de gobierno para atender las necesidades políticas y sociales propias de cada uno de ellos.

No obstante, el problema radica en que los ingresos son finitos y también las fuentes de ingresos. Por ello, la dotación de mayores recursos para unos órdenes de gobierno debe pasar por la transferencia de mayores responsabilidades de gasto público. De otra manera, estaremos resolviendo unos problemas a cambio de la creación de otros.

Y precisamente la Ley de Coordinación Fiscal es uno de los instrumentos fundamentales que nos hemos dado los mexicanos para resolver los asuntos relacionados con el federalismo fiscal.

Sin embargo, en la actualidad resulta evidente la necesidad de revolucionar dicho instrumento jurídico, ya sea evolucionando hacia una ley de coordinación hacendaria, que involucre no sólo los asuntos relativos al ingreso y gasto públicos, sino también, al menos, lo relacionado con la deuda pública, o bien para ir directamente por el camino de la reforma de nuestra carta fundamental a fin de redistribuir las competencias de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno.

En este contexto, el estudio desarrollado por el Dr. Mora significa un gran aporte para el trabajo del PRD, por lo que es nuestro deseo que resulte una herramienta de la mayor utilidad para nuestros compañeros y compañeras.

Alfonso Ramírez Cuéllar
Diputado federal
Coordinador de Finanzas Públicas
del Grupo Parlamentario del PRD

Marzo de 2004

Prólogo

La coordinación fiscal es un tema que desde principios del siglo xx ha sido de particular relevancia para México. En un sistema en el que existe concurrencia (o coincidencia) impositiva de la Federación y las entidades federativas, son evidentes las posibles complicaciones tanto para los contribuyentes, como para las propias autoridades tributarias y el Estado.

Vivimos en un Estado en el que concurren tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De acuerdo con el artículo 40 constitucional, el pueblo mexicano, titular de la soberanía, decidió constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por entidades federativas unidas por un pacto federal. Por su parte, los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

De esta suerte, existen tres órdenes o niveles de gobierno: el federal, cuyo ámbito de actuación comprende todo el territorio nacional; el estatal, cuya competencia se circunscribe a su territorio; y, en virtud de que las entidades federativas tienen como base de su organización política y administrativa el municipio libre, el municipal, que se limita a la demarcación territorial del municipio que corresponda.

En México, el poder tributario federal se encuentra establecido en los artículos constitucionales 73 y 131, y la potestad tributaria de

las entidades federativas, en los artículos constitucionales 115, 117, 118, 124 y 131. Adicionalmente, existen contribuciones de carácter municipal establecidas por las legislaturas de las entidades federativas.

En esta tesitura, desde principios del siglo xx se fue gestando nuestro sistema de coordinación fiscal, con las tres reuniones nacionales fiscales realizadas para ordenar la maraña impositiva que se había heredado del siglo xix, pasando por 1947, cuando se expide la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles –impuesto federal al consumo, que marcó el inicio de la coordinación fiscal–, y sobre todo a partir de 1978, con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, que a través de la vertiente de las participaciones permite que la recaudación de contribuciones federales sea compartida con las entidades federativas.

Adicionalmente, y desde el punto de vista de la competencia tributaria, el tema de la concurrencia impositiva, que tiene mucha relación con el federalismo fiscal, resulta también relevante, puesto que implica no sólo la existencia de un ejercicio de la competencia tributaria de la que es titular cada uno de los tres niveles citados, sino la posibilidad de que funciones de gestión de contribuciones federales sean realizadas por autoridades estatales o municipales a través de la colaboración administrativa.

Desde aquellos años, el federalismo fiscal ha ido evolucionando, puesto que en la década de los ochenta se amplía el camino hacia una “participación del gasto”, como aspecto importante para apuntalar el esfuerzo del Sistema de Coordinación Fiscal por fortalecer las haciendas públicas locales y municipales, aprovechando el gran potencial de gestión que tienen ambos niveles de gobierno.

A partir de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, buen número de las normas que regulan la materia han sido modificadas, en la permanente búsqueda de una mejor fórmula para lograr equidad en la distribución de los recursos. Sin embargo, es claro que estas normas tan especializadas no son de fácil aplicación y dan lugar a un sinnúmero de problemas de interpretación.

En este escenario se nos presenta la obra *Ley de Coordinación Fiscal comentada* del doctor Jorge Armando Mora Beltrán, consumado especialista, que a través de su experiencia profesional y sus investigaciones de posgrado ha estudiado en profundidad esta interesante materia.

Se trata de una ley comentada, esfuerzo que sólo quienes verdaderamente tienen conocimiento de un tema se atreven a emprender y, en el caso, puedo afirmar que con éxito, puesto que no sólo se trata de un documento explicativo de una materia determinada, sino que el doctor Mora nos informa con abundancia de datos, pero con sencillez y concreción, de todos los aspectos necesarios para poder comprender un tema de tal complejidad.

En su introducción, Jorge Armando Mora Beltrán aborda la historia de la coordinación fiscal, llegando hasta el estado en que se encuentra el debate sobre la Ley en la actualidad. Posteriormente, artículo por artículo, nos va haciendo partícipes tanto de la explicación correspondiente, como de su opinión y experiencia respecto de cada tema, todo esto complementado con notas a pie de página, en las que explica al lector los diferentes conceptos involucrados, además de aportar elementos sobre las diversas decisiones que los tribunales han tomado respecto de cada caso, así como de los antecedentes correspondientes, lo cual aporta al lector un conocimiento de fácil acceso, pero muy completo, de todos los temas que abarca la obra, labor difícil, puesto que en muchas ocasiones las tendencias han hecho que se cambie radicalmente de postura, como por ejemplo, en las fórmulas o en los fondos.

Estoy seguro de que quienes lean esta obra coincidirán conmigo en cuanto a su evidente utilidad, lo que la convierte en un obligado texto de consulta para todo estudioso del derecho fiscal. Profesores de la materia, estudiantes, abogados postulantes y autoridades pueden encontrar en este libro una valiosa ayuda para desentrañar el difícil tema de la coordinación fiscal.

Me permito felicitar al doctor Mora por este esfuerzo y recordar a quienes tengan la oportunidad de contar con un ejemplar de esta obra, que el mejor halago que le pueden hacer a su autor es leerla.

Manuel Hallivis Pelayo
Magistrado del Tribunal Federal
de Justicia Fiscal y Administrativa

Introducción

La coordinación fiscal no es un fenómeno nuevo en México, encuentra sus antecedentes en el siglo XIX, en un sistema a la inversa, que funcionaba a partir del denominado “contingente”, previsto en la Ley de Clasificación de Rentas de 1824, equivalente a 30 por ciento de la recaudación de cada estado y que se debía entregar a la Federación para financiar su operación. Sin embargo, los estados nunca cumplieron cabalmente con sus obligaciones frente a la Federación, por lo que el erario federal se encontraba normalmente en ruinas.

Durante la República Centralista, el “contingente” fue suspendido (1836), pero las Bases Orgánicas de 1843 previeron que la Federación pagase un “contingente” a los estados.

La Ley de Clasificación de Rentas de 1846 incorporó el “contingente”, pero fue reducido a manera de compensación y no fue sino hasta la Ley de 1868 que se aumentó a 20 por ciento.

Paralelamente, a partir de 1851 se instituyó un sistema de tributos compartidos, al principio, únicamente respecto del Derecho sobre el Consumo de Efectos Extranjeros (50%), a manera de coordinación.

La coordinación fiscal se reforzó con la llamada “Tesis Vallarta”, en razón de la cual, en 1884 la Corte determinó la existencia de una amplia concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades, de tal suerte que tanto la Federación como los estados podrían gravar

todas las fuentes de ingresos, con excepción de las reservadas por la Constitución de 1857 a la Federación.

La Constitución de 1917, al igual que la de 1824 y la de 1857, no distribuyó las fuentes de ingresos o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, generándose un auténtico sistema concurrente –o coincidente, para ser más precisos–, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y los estados únicamente encontraban limitaciones en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales.

No obstante, a partir de los años veinte se inició un proceso de fortalecimiento de la coordinación fiscal mediante una política que implicaba ir separando de la Ley del Timbre algunas hipótesis del gravamen, estableciendo leyes especiales con participaciones a los estados y municipios involucrados en el proceso económico.

Como consecuencia de que la norma suprema no hacía una separación de fuentes impositivas, además de que dentro de las fuentes reservadas a la Federación no se incluían las más importantes, se generó una doble y hasta triple tributación, al existir una amplia coincidencia tributaria, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en tanto que los artículos 115 y 124 de la norma suprema establecen lo mismo para los estados.

En este tenor, el Congreso de la Unión, en ocasiones en su carácter de constituyente permanente y de legislador federal en otras, estableció gradualmente un auténtico sistema de coordinación fiscal, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las entidades federativas y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley Federal del Timbre, que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal, y constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la Federación.

Vendrían las convenciones nacionales fiscales y un fuerte impulso a la coordinación a partir de la reforma constitucional de la fracción X del artículo 73 (1934), y se estableció en el nivel constitucional la base para la futura creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basado en las participaciones que respecto de tributos

federales sobre materias específicas distribuiría la Federación entre las entidades federativas.

Con posterioridad, en 1942, conforme a la reforma del artículo 73 constitucional, fracciones X y XXIX, se modificó el sistema, fragmentándose la facultad legislativa del Congreso de la Unión, al normarse su distribución entre los referidos ámbitos de gobierno, en su ámbito general, en la fracción X; y en sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX.

Al crearse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, se otorgó al Congreso de la Unión la atribución para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias; asimismo, en la propia fracción XXIX se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara, con lo que se consolidó el sistema basado en las participaciones de la Federación a las entidades federativas respecto de lo recaudado vía tributos federales, pues tal participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos tributos especiales de carácter federal. En esencia, el marco constitucional que se estableció a partir de 1942 es el sustento que rige, a la fecha, la coordinación fiscal.¹

En 1947, conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la norma fundamental (1942), y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, se creó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, previéndose a favor de los estados, el Distrito y los territorios federales que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que el cobro y control de tal contribución se realizarían de común acuerdo entre las autoridades

¹ COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN AL TENOR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917 Y SUS REFORMAS; amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Novena época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXX/2000, p. 434.

federales y locales, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal.

En 1949 se adiciona un inciso *g* a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, con el propósito de reservar a la Federación la potestad para gravar en exclusiva la producción y consumo de cerveza, reguladas en la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948.

Posteriormente, en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1951, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local en ese tributo federal, precisándose que los estados tendrían derecho a una cuota adicional del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

En apoyo al sistema, en 1953 se expidieron la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953, con las que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación; en principio, velando por que las entidades federativas respetaran las restricciones que en el nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebrarían con la Federación; sistema que perduró en su esencia hasta el año de 1972.

Pese a ello, no todos los estados aceptaron coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo, sino que únicamente se coordinaron los estados con menor importancia respecto de dicha fuente de ingresos.

En 1972, una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta previó la posibilidad de que se celebraran convenios respecto al impuesto al ingreso global de las empresas, a condición de que no se mantuvieran

en vigor los impuestos locales y municipales establecidos en la Ley, pero continuaban fuera del sistema los estados más importantes.

Al año siguiente, en 1973 se transformó el mecanismo que regía al impuesto sobre ingresos mercantiles, principal impuesto del sistema, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participaciones en sentido estricto, ya que las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían 45 por ciento de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en vigor se estableció con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado –que abrogó la Ley de Ingresos Mercantiles entre diecinueve impuestos–; y en 1980, con la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cual dio lugar a un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al Sistema entre la Federación y las entidades federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 ha sido modificada en numerosas ocasiones. De hecho, en pocos años no lo ha sido. Sin embargo, estimamos que pueden observarse tres etapas fundamentales en su existencia: una primera, de 1978 a 1989, cuando se verifica un proceso de afinamiento y consolidación de la Ley; una segunda, de 1990 a 1996, cuando se presentan algunos cambios en la estructura y fórmula del Fondo General de Participaciones, de hecho, el fondo más importante; y una tercera, de 1997 en adelante, con la introducción de los fondos de aportaciones federales a manera de transferencias fiscales condicionadas o atadas, reformas todas ellas que han procurado fortalecer al Sistema, aunque ello no necesariamente haya implicado el fortalecimiento del sistema federal mexicano.

El Sistema ha recibido diversas críticas, fundamentalmente en el sentido de ser controlado por la Federación y en concreto por el Ejecutivo Federal, a grado tal que ha hecho dependientes económicos de la Federación a las entidades federativas y municipios. Sin embargo, no existen consensos acerca de la forma de desenredar este entuerto.

La situación actual del debate puede resumirse en lo siguiente:

- Se reconoce la necesidad de aumentar las participaciones, pero persisten diferencias acerca del porcentaje y la gradualidad de ese cambio

- Existe consenso acerca de la conveniencia de revisar las fórmulas para la distribución de los recursos, pero no respecto de las nuevas fórmulas propuestas
- Hay acuerdo respecto a la necesidad de retomar el principio de resarcimiento que originalmente orientó al Sistema, pero no acerca de su alcance
- No hay consenso acerca del orden de gobierno que debe generar los recursos y mucho menos respecto del que debe realizar las acciones redistributivas
- Existen diferencias en torno a la propuesta de aumentar la potestad tributaria de los estados y los municipios, pero no existe consenso respecto de cuáles, y
- Existe coincidencia en que persiste una excesiva discrecionalidad del gobierno federal para configurar su presupuesto y distribuir el gasto que se aplica en los estados y los municipios

No obstante, si invertimos la lógica del sistema, de tal suerte que los estados obtengan mayores recursos que la Federación, tendremos como resultado una Federación pobre frente a entidades federativas ricas, como al inicio de nuestra independencia. De otro lado, de continuar con lo mismo, las entidades seguirán siendo pobres y dependientes de la Federación.

Las fuentes de recaudación son, al menos por ahora, las mismas, son finitas, y lo que dejara de ingresar la Federación pasaría a las entidades, lo que debería implicar también redistribuir las funciones y obligaciones correspondientes a una y a las otras. Pese a ello, somos de la opinión de que no debemos radicalizar el asunto, sino buscar una salida consensuada, intermedia entre esas dos visiones. Después de todo, lo que importa no es quién recauda sino quién, cómo y en qué se gasta.

En cualquier caso, sería poco atinado aumentar los montos de las participaciones, revisar las fórmulas, transferir funciones, aumentar los poderes tributarios, descentralizar el gasto público, etcétera, sin considerar el replanteamiento acerca del ámbito de gobierno que en el futuro será responsable de la prestación de ciertos bienes y servicios públicos y su costo, a fin de estar en posibilidad de asignar a cada ámbito de gobierno las fuentes de ingresos que permitan el financiamiento de sus funciones.

El autor

Ley de Coordinación Fiscal

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Ley de Coordinación Fiscal¹

Capítulo I

De las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales

Artículo 1º. Objeto de la Ley y materia de la coordinación. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de

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

Cuando en esta ley se utilice la expresión “entidades”, ésta se referirá a los estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichas entidades participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.²

Comentario: El objeto de la Ley es crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo sucesivo SNCF, en razón del cual la Federación entrega a las entidades federativas algunos porcentajes de los impuestos federales denominados “participaciones federales”, a cambio de que éstos deroguen o suspendan el cobro de impuestos locales referidos sobre las mismas fuentes gravadas, a fin de evitar la múltiple tributación.

Esto es así porque tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales pueden establecer contribuciones sobre las fuentes de ingreso más importantes, por tener facultades coincidentes, razón por la cual, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal, en términos de lo dispuesto por la presente ley y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A su vez, las legislaturas locales establecen su distribución entre los municipios, en la mayoría de los casos, mediante leyes estatales de coordinación fiscal estatal, y en los demás casos en su legislación fiscal.³

Artículo 2º. El Fondo General de Participaciones (FGP).⁴ El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de esta ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

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

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

II. El 45.17%, en los términos del artículo 3º de esta ley.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no

coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad,

que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.⁵

Comentario: El Fondo General de Participaciones es, en palabras llanas, una gran bolsa constituida con 20% de la recaudación federal participable (RFP) para entregarse a las entidades federativa y municipios. Al principio, su finalidad era:

...resarcir a las entidades federativas y municipios por la pérdida de dejar en suspenso impuestos locales y municipales que gravaran las mismas fuentes (...) al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por los gastos de colaborar en la administración de los impuestos federales (...).⁶

Después tuvo el propósito de mejorar la eficiencia en la recaudación y la administración de los impuestos federales en las entidades federativas. En los últimos años se ha incorporado la meta de una distribución más equitativa y justa de los recursos asignables entre los estados.⁷

La RFP se integra con lo recaudado por todos los impuestos federales, los derechos sobre la extracción de petróleo y los derechos de minería, a saber:

1. Las contribuciones que conforme a la Constitución resultan competencia exclusiva de la Federación y respecto de las cuales no está obligada a conceder participaciones (*v. gr.*, hidrocarburos y minería);

2. Las contribuciones que por disposición constitucional son competencia exclusiva de la Federación, pero por las cuales está obligada a dar participaciones a los estados y municipios (*v. gr.*, producción y consumo de cerveza y de tabacos labrados);

3. Las contribuciones sobre materias coincidentes (renta, valor agregado y especial sobre producción y servicios).

Así, la materia de coordinación comprende, según la cláusula tercera de los convenios de adhesión al SNCF, los impuestos al valor agregado; sobre producción y consumo de cerveza; sobre envasamiento de bebidas alcohólicas; sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; sobre tabacos labrados; sobre venta de gasolina; sobre enajenación de vehículos nuevos; sobre tenencia

o uso de vehículos; al ingreso global de las empresas; sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido; y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

La CLIX Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) de septiembre de 2000 aprobó las Reglas de Validación de las Contribuciones Asignables (impuesto especial sobre producción y servicios, IESPS: bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos labrados, gasolina, diesel y gas natural; impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN); impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, ISTUV; y participaciones específicas del artículo 3-A), por virtud de las cuales se establecen los procedimientos y plazos a los que se sujetará el envío, procesamiento, verificación y corrección de la información de los impuestos federales y de las contribuciones locales asignables, así como la distribución de las participaciones a que se refiere este artículo.

Las reglas de referencia disponen como definición de contribución asignable, “al importe total de los impuestos o derechos asignables efectivamente causados o pagados, según corresponda por los contribuyentes”.

El Fondo General de Participaciones comprendió originalmente 13% de la recaudación federal participable; 16.80 en 1981; 16.90 en 1982; disminuyó a 13.09 en 1988; aumentó nuevamente a 18.10 en 1990; a 18.51 en 1991; y alcanza 20% desde 1996.⁸ Siempre se ha integrado por un coeficiente fijo de la recaudación federal participable, aun cuando entre 1988 y 1989 su conformación contempló un componente dinámico ligado a la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) en las entidades.

La forma como se distribuye ha variado. Actualmente, la primera parte del Fondo General de Participaciones (45.17% de 20% de la RFP o bien, 9.034% de la recaudación federal participable) se distribuye en consideración a la parte de la población nacional que le corresponde a cada entidad. *V. gr.:*⁹

Determinación de los factores de aplicación de la primera parte del Fondo General en 1996

Entidad	(a) Población	(b = a / $\sum a$) Coeficiente de aplicación (%)
A	754 500	6.562524
B	1'780 700	15.488254
C	5'747 300	49.989128
D	1'686 500	14.668917
E	1'528 100	13.291178
Total	11'497 100	100.000000

Estos factores, al aplicarse directamente al monto de integración de la primera parte del Fondo, proporcionan la participación que le corresponde a cada entidad.

Participación en la primera parte del Fondo General en 1996 (millones de pesos)

Entidad	(a) Coeficiente de aplicación (%)	(b) Primera parte del Fondo General	(c = a*b) Participación en primera parte
A	6.562524	26 939.4	1 767.9
B	15.488254		4 172.4
C	49.989128		13 466.8
D	14.668917		3 951.7
E	13.291178		3 580.6
Total	100.000000		26 939.4

La segunda parte del Fondo General se distribuye en función del coeficiente de participaciones que le correspondió, en esta parte del Fondo, a cada entidad el año inmediato anterior (1995) y de los impuestos asignables para 1994 y 1995.

Determinación de los factores de aplicación para la distribución de la segunda parte del Fondo General en 1996

Entidad	(a) Coef. part. 2ª parte, 1995	(b) Impuestos asignables 1995	(c) 1994	(d = a*b/c)	(e = d/ $\sum d$)
A	6.733059	739.8	499.8	9.964927	6.677714
B	15.610394	1 566.4	1 044.3	23.415591	15.691294
C	36.546927	3 032.4	1 995.0	55.551329	37.226148
D	34.292022	554.1	377.0	50.409272	33.780345
E	6.817598	691.3	476.8	9.885517	6.624499
Total	100.000000	6 598.4	4 392.9	149.226637	100.000000

Dichos factores, aplicados al total de recursos con que se constituye la segunda parte del FGP, determinan las participaciones en éste:

Participaciones en la segunda parte del Fondo General en 1996 (millones de pesos)

Entidad	(a) Coeficiente de part. (%)	(b) Fondo General Segunda parte	(c = a*b) Participación en segunda parte
A	6.677714	26 939.4	1 798.9
B	15.691294		4 227.1
C	37.226148		10 028.5
D	33.780345		9 100.2
E	6.624499		1 784.6
Total	100.000000		26 939.4

La tercera parte del FGP (9.66% de 20% de la RFP o bien, 1.932% de la RFP) se distribuye en razón inversa al ingreso *per capita* en la entidad y busca favorecer a las entidades menos beneficiadas con las otras dos fórmulas.

Determinación del coeficiente de distribución de la tercera parte del Fondo General en 1996

Entidad	(a) Población	(b) Part. recibidas por F. Gal. Primera parte	(c) Segunda parte	(d = b+c) Suma	(e = a/d) Relación de fact.	(f = e/∑e) Coef. de particip. (%)
A	754 500	1 767.9	1 798.9	3 566.8	211.53	19.546837
B	1'780 700	4 172.4	4 227.1	8 399.6	212.00	19.589978
C	5'747 300	13 466.8	10 028.5	23 495.3	244.62	22.603949
D	1'686 500	3 951.7	9 100.2	13 051.9	129.21	11.940216
E	1'528 100	1 784.6	1 784.6	5 365.2	284.82	26.319020
Total	11'497 100	26 939.0	26 939.0	53 878.8	1 082.18	100.000000

Por ello, las participaciones que le corresponden a cada entidad en esta parte del Fondo General son:

Monto de participaciones en la tercera parte del Fondo General 1996 (millones de pesos)

Entidad	Coeficiente de participaciones %	Fondo General Tercera parte	Participaciones en tercera parte
A	19.546837	5 761.2	1 126.1
B	19.589978		1 128.6
C	22.603949		1 302.3
D	11.940216		687.9
E	26.319020		1 515.3
Total	100.000000		5 761.2

Para las entidades coordinadas en derechos se distribuye 1% de la RFP, en consideración a la participación de cada entidad en la primera, segunda y tercera partes del Fondo General de Participaciones, divididas entre el total nacional de las participaciones de las tres partes del FGP, multiplicadas por 100 para dar el coeficiente efectivo del FGP.

Determinación del coeficiente de participaciones para la coordinación en derechos en 1996

(a)	(b)	(c)	(d = a + b + c)	(e = d / \sum d) Factor de aplicación
Participaciones recibidas por el Fondo General				
1ª parte	2ª parte	3ª parte	Suma	(%)
1 767.9	1 798.9	1 126.1	4 692.9	7.868781
4 172.4	4 227.1	1 128.6	9 528.2	15.976162
13 466.8	10 028.5	1 302.3	24 797.6	41.578759
3 951.7	9 100.2	687.9	13 739.8	23.037962
3 580.6	1 784.6	1 515.3	6 881.5	11.538336
26 939.4	26 939.4	5 761.2	59 640.0	100.000000

Por ello, las participaciones que les corresponden a las entidades son:

Participaciones por coordinación en derechos en 1996 (millones de pesos)

Entidad	Factor de aplicación (%)	Fondo por coord. en derechos	Participación coord. derechos
A	7.868781	2 982.0	234.6
B	15.976162		476.4
C	41.578759		1 239.9
D	23.037962		687.0
E	11.538336		344.1
Total	100.000000		2 982.0

En el Convenio de Colaboración Administrativa que estuvo vigente hasta 1989, se establecía una participación adicional a los estados de 80% de lo que se recaudara en su jurisdicción por Bases Especiales de Tributación. Este régimen tributario desapareció a partir de 1990, por ello, las entidades dejaron de percibir tales ingresos. Sin embargo, posteriormente se acordó resarcirles esta pérdida económica, tomando como base el total de ingresos que, por este concepto, recibieron en 1989, actualizado por inflación. De forma tal que:

Resarcimiento de 80% de la recaudación de bases especiales de tributación (BET) de 1989, en 1996 (millones de pesos)

Entidad	(a) 80% Rec. BET 1989	(b) Índice de actualización	(c = a*b) Monto actualizado a 1996
A	0.8	3.5904	2.87
B	3.0		10.77
C	9.6		34.47
D	2.5		8.98
E	1.2		4.31
Total	17.1		61.40

De esta forma, las participaciones que les corresponden a las entidades federativas en el Fondo General en 1996, son:

Entidad	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
	Participaciones por Fondo General			Coord. derechos	Subtotal part. FGP	Resarc. BET	Total part. Fdo. Gral
A	1 767.9	1 798.9	1 126.1	234.6	4 927.5	2.87	4 930.4
B	4 172.4	4 227.1	1 128.6	476.4	10 004.6	10.77	10 015.4
C	13 466.8	10 028.5	1 302.3	1 239.9	26 037.5	34.47	26 071.9
D	3 951.7	9 100.2	687.9	687.0	14 426.8	8.98	14 435.8
E	3 580.6	1 784.6	1 515.3	344.1	7 225.6	4.31	7 229.9
Total	26 939.4	26 939.4	5 761.2	2 982.0	2 982.0	61.40	62 683.4

Las fórmulas tienen aspectos que han sido cuestionados duramente en razón de que provocan desequilibrio fiscal, a saber: el porcentaje de distribución *per capita* presupone que la necesidad de los servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, siendo que existen costos diferenciados en las distintas regiones; en tanto que la parte que premia la recaudación estatal, favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a las que tienen un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial.¹⁰

Esta combinación de elementos de eficiencia (en función de la recaudación) y de equidad (población) desvirtúan y complican la fórmula. De esta manera, los estados más ricos presionan por su modificación hacia una política de resarcimiento de aquello que dejaron de recaudar, en tanto que los más pobres buscan una fórmula que

procure la redistribución de la riqueza nacional. Estas tensiones hacen posible que, llegado el momento, un estado o grupo de estados piensen que no les conviene seguir coordinados porque solos, o coordinados entre ellos, obtendrían mayores recursos, situación que sería el fin del SNCF como lo conocemos en la actualidad.

Adicionalmente, existen otras participaciones, a las cuales pudiéramos denominar fondos: I. Fondo de Derechos (1% de la RFP); II. Fondo de las Bases Especiales de Tributación (80% del impuesto recaudado en 1989); III. Fondo de Accesorios; IV. Fondo de Bosques y Bienes Nacionales (50% de los productos recaudados por tal concepto); V. Fondo del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (100%), 20% del cual deberá corresponder a sus municipios; VI. Fondo del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (100%), del cual, cuando menos 20% deberá corresponder a sus municipios; y VII. Fondo del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por concepto de cervezas y bebidas alcohólicas (20%), así como tabacos labrados (8%), con el correspondiente 20% para sus municipios.

En cualquier caso, el FGP es el fondo más importante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y representa la principal fuente de recursos de los gobiernos estatales y municipales (entre 80 y 90% aproximadamente).

Artículo 2º.A. Fondos municipales. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes *i* en el año para el que se efectúa el cálculo

TB es la suma de *Bi*

i es cada entidad

$$Bi = (CCiT - 1) (IPDAiT - 1) / IPDAT - 2$$

Donde:

CCiT - 1 = Coeficiente de participaciones del municipio *i* en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo

IPDAiT - 1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio *i* en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo

IPDAiT - 2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio *i* en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo

II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

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

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo

TA = Suma de A^i

i = Cada entidad

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

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúe el cálculo

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo

Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.¹¹

Comentario: La presente disposición establece tres diferentes fondos para su entrega directa a los municipios. En primer lugar, el Fondo de Fronteras y Puertos por los que se realicen labores de importación y exportación de bienes (0.136% de la RFP), siempre que exista convenio.

En segundo lugar, el Fondo Petrolero para las fronteras o litorales por los que se realice la exportación (3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo).

Y en tercer lugar, el Fondo de Fomento Municipal (FFM), que tiene como propósito otorgar a los municipios recursos directos para el desarrollo municipal, mediante una bolsa constituida con 1% de la RFP. Actualmente, el Fondo se integra por dos partes: 16.8% de 1% de la RFP que sirve para la constitución del FFM y el restante 83.2% para incrementar el FFM de los municipios de las entidades coordinadas en materia de derechos.

Nos explica Dolores Beatriz Chapoy¹² que como la exportación del petróleo se efectuaba sólo por el puerto de Coatzacoalcos, a este municipio le correspondió en 1980 el total de la participación sobre la tasa adicional de 1% aplicable al impuesto a las exportaciones del hidrocarburo. Por ello, se determinó que 10% del 95% correspondiera a la localidad en cuestión y el restante 90% de ese 95% se distribuyera entre todos los municipios del país, por lo que en diciembre de 1980 se creó el FFM.

El FFM considera el coeficiente de distribución del FFM del año inmediato anterior multiplicado por la recaudación del impuesto predial y derechos de agua del año inmediato anterior, dividido entre la recaudación del impuesto predial y derechos de agua de los dos años anteriores, lo que nos da un resultado preliminar. Este resultado preliminar se divide entre la suma de resultados de todas las entidades para darnos el coeficiente de distribución. *V. gr.:*¹³

<i>Coeficiente de distribución del FFM del año anterior:</i>	<i>Recaudación del impuesto predial y derechos de agua del año anterior:</i>	<i>Resultado preliminar:</i>	<i>Coeficiente de distribución:</i>
2.0333227%	26'775 402	0.022744	1.575910%
<i>Recaudación del impuesto predial y derechos de agua de dos años anteriores: 23'937 717</i>		<i>Suma de resultados: 1.4432091</i>	

La aplicación de este porcentaje se pospuso dos veces. La primera hasta 1983, aplicando al Fondo de Fomento Municipal 50% en 1981 y 70% en 1982, y la segunda hasta 1985, aplicando al FFM 50% en 1982 y 70% en 1983 y 1984.

El desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a desvincular el Fondo de Fomento Municipal de la exportación de crudo y a integrarlo desde 1987 como un porcentaje de la recaudación federal participable.

Artículo 3º. Participaciones otorgadas bajo el principio de recaudación. La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2º de esta ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

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

Donde:

CP_i^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo

TB = Suma de B^i

i = Cada entidad federativa

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

CP_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.¹⁴

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.¹⁵

Comentario. El presente artículo tiene como propósito establecer el procedimiento para la determinación de la parte del FGP que se distribuye entre las entidades federativas bajo el principio de recaudación obtenida en cada entidad, a que se refiere la fracción II del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La segunda parte del FGP (45.17% de 20% de la RFP o bien, 9.034% de la RFP) se integra con el coeficiente de participación de la segunda parte del FGP del año anterior; multiplicado por la recaudación de los impuestos asignables del año inmediato anterior; dividido entre los impuestos asignables de los dos años anteriores para establecer un resultado preliminar. Este resultado preliminar se divide entre la suma de resultados preliminares de todas las entidades para dar el coeficiente de distribución; esto es, a manera de resarcimiento respecto de las contribuciones que dejaron de percibir al adherirse al SNCF y derogar o suspender sus contribuciones locales. Como anteriormente señalamos, esta disposición ha sido criticada porque favorece a las entidades más desarrolladas. Sin embargo, de no ocurrir así, seguramente los estados más ricos optarían por desincorporarse del SNCF, puesto que ya no existiría ninguna razón para continuar adheridos a éste. *V. gr.*:¹⁶

<i>Coeficiente de participación de la segunda parte del FGP del año inmediato anterior:</i> 0.951.182	x	<i>Impuestos asignables del año inmediato anterior:</i> 264 112*	=	<i>Resultado preliminar por entidad:</i> 1.530049	=	<i>Coeficiente de distribución:</i> 0.878748
<i>Impuestos asignables de dos años anteriores: 165 225*</i>		=		<i>Suma de resultados preliminares de las 32 entidades:</i> 174'116 890		

* Cifras en miles de pesos

Artículo 3º-A. Participaciones en el IESPS sobre cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7º de esta ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.¹⁷

Comentario: Esta disposición se explica en el marco de la política desplegada por la administración Zedillo en materia fiscal, a la cual se denominó “Nuevo Federalismo”, y que procuraba ampliar los ingresos fiscales de las entidades federativas y municipios, en este caso, otorgándoles una participación respecto del IESPS aplicable a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, en proporción al éxito recaudatorio observado en cada una de ellas; esto es, se premia a los estados y sus municipios donde más se recauda en materia de bebidas y tabacos con 20 y 8% respectivamente sobre la recaudación federal en la materia.

Como anteriormente comentamos, la CLIX Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de septiembre de 2000 aprobó las Reglas de Validación de las Contribuciones Asignables, por virtud de las cuales se establecen los procedimientos y plazos a los que se sujetará el envío, procesamiento, verificación y corrección de la información de la distribución de las participaciones a que se refiere este artículo.

Artículo 3º-B. Participaciones en pequeños contribuyentes. Los municipios de los estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la

sección tercera del capítulo VI del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del capítulo VI del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

Comentario: En la reforma fiscal para 1998 se adicionó este artículo con el propósito de promover la incorporación de los contribuyentes personas físicas que realizan actividades en el sector de la economía informal (pequeños contribuyentes), y promover el interés de los municipios por participar de su regulación en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Artículo 4º. Las reservas. Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2º y 2º-A, fracción III, de esta ley, no alcance el

crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2º-A de esta ley.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º-A, fracción III, inciso *b*), de esta ley.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.¹⁸

Comentario: Esta disposición correspondía originalmente al Fondo Financiero Complementario (FFC), que tenía como propósito apoyar a las entidades federativas en el FCP, pero fue derogado en la reforma fiscal para 1990.

En esa misma reforma, mediante una disposición transitoria por seis años, se introdujo la Reserva de Contingencia, que se integraría originalmente con 0.5% de la RFP, reduciéndose a partir del año

siguiente a 0.25%, y que tiene por objeto compensar a las entidades cuyas participaciones en el FGP y en el FFM del ejercicio fueran inferiores al inmediato anterior, dado el cambio que con la reforma se introducía respecto de la fórmula de distribución del FGP. En 1997 la Reserva pasó a formar parte del FGP.

En cuanto a la Reserva de Compensación, ésta se introdujo en la reforma fiscal para 1994, con el propósito de apoyar a las entidades federativas que resultaran afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones y se formaría con el remanente de 1% de la RFP correspondiente al Fondo en materia de derechos, así como con el remanente de 83.2% del FFM correspondiente a los municipios de las entidades coordinadas en derechos.

La diferencia fundamental estriba en que la Reserva de Contingencia se forma con el remanente del FGP y del FFM, en tanto que la Reserva de Compensación se integra con el remanente de los fondos específicos en materia de derechos, de tal suerte que, la primera correspondería sin distinción a todas las entidades adheridas al SNCF, mientras que la segunda se otorgaría exclusivamente a las entidades coordinadas en materia de derechos. Sin embargo, es de señalarse que a la fecha, todas las entidades se encuentran coordinadas con la Federación en materia de derechos.

Artículo 5º. Cálculo de participaciones. Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2º, 2º-A y 3º se harán para todas las entidades federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.¹⁹

Comentario: La presente disposición establece una garantía para las entidades federativas y municipios en el cálculo del FGP, FFM y demás fondos secundarios, donde deberán tomarse en consideración los cálculos correspondientes a todas las entidades, incluso aquellas que no se hubiesen adherido al SNCF, y las participaciones correspondientes serán deducidas del FGP y del FFM, de tal suerte que la Federación conservaría tales recursos, lo cual resulta lógico si consideramos que las entidades que no se adhieran al SNCF

seguramente establecerán contribuciones sobre las mismas fuentes de ingresos gravadas por la Federación y respecto de las cuales las otras entidades suspendieron sus gravámenes, con el consecuente menoscabo de los ingresos coordinados.

Artículo 6º. Participaciones del FGP para municipios. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2º de esta ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º de esta ley. Los gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el *Diario Oficial de la Federación* el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3º de esta ley, deberán publicar en el periódico oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, derivadas de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito

Público publicará en el *Diario Oficial de la Federación* la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.^{20/21}

Comentario: Este artículo pudiera titularse “De las garantías municipales”, dado que, en primer lugar les garantiza 20% de las participaciones en el FGP correspondientes a las entidades federativas de las cuales forman parte.

En segundo lugar, les garantiza plazos para la entrega de este porcentaje, a fin de que los gobiernos estatales no retrasen su entrega, situación que resulta muy frecuente cuando uno y otro orden de gobierno corresponden a diversa filiación política.

En tercer lugar, les garantiza que su pago será en efectivo y no en especie, a fin de evitar engaños o condicionamientos por parte de los gobiernos estatales.

Y finalmente, en cuarto lugar, establece un plazo de 15 días posteriores a la publicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de la información relativa a las participaciones correspondientes a cada entidad, para que éstas hagan lo propio respecto de las participaciones correspondientes a sus municipios.

Artículo 7º. Entero de participaciones. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2º-A, fracciones I y III, y 3º-A de esta ley.

Las entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida

en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2º, así como las que se establecen en los artículos 2º-A, fracciones I y III, y 3º-A de esta ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.²²

Comentario: A fin de garantizar la oportuna entrega de las participaciones e incentivos a las entidades federativas y municipios, la disposición que se comenta establece la entrega de las mismas mediante enteros mensuales a manera de anticipos, determinadas con base en la recaudación del mes inmediato anterior, con ajustes cuatrimestrales y uno definitivo o anual.

El ajuste definitivo se determinará hasta 30 días posteriores a la presentación de la Cuenta Pública; esto es, en los meses de junio o julio del siguiente año, en razón de que la Cuenta Pública se debe presentar dentro de los primeros diez días de junio del año siguiente, según lo dispuesto por el sexto párrafo del artículo 74 de nuestra carta federal.

En tanto, las participaciones correspondientes a los primeros cinco meses de cada año se determinan provisionalmente con base en los coeficientes correspondientes al año anterior.

Es de señalar que, “estos anticipos son diferentes al que proviene de la recaudación del impuesto al valor agregado (contenido en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal). Este último tiene como objetivo, que las entidades federativas recuperen la liquidez que perdieron, a partir del primero de enero de 1990, cuando dejaron de recuadar directamente el IVA...”²³

Los ajustes pueden derivarse de modificaciones en el monto de la RFP, al pasar de provisional a preliminar y posteriormente a definitiva, o bien por modificación en los coeficientes de participación de cada entidad en el FGP, la coordinación en derechos, o en el FEM.

Esto es así porque, según lo comentado respecto del artículo 3º de la LCF, los ajustes por modificaciones de los coeficientes por

participaciones involucran, para su determinación, tres elementos: el coeficiente de participaciones que le correspondió a la entidad en la segunda parte del FGP el año inmediato anterior; los impuestos asignables de la entidad en el año inmediato anterior; y los impuestos asignables de la entidad de dos años inmediatos anteriores.

Luego entonces, se requiere conocer el coeficiente definitivo del año inmediato anterior y los impuestos asignables de los últimos dos años.

Al respecto, Miguel Ortiz nos dice:

Si trasladamos lo señalado anteriormente al año de 1994, se tienen las siguientes características:

a) Si se quisieran aplicar, desde el mes de enero de 1994, los coeficientes que les corresponden a las entidades durante este año, sería necesario conocer los factores definitivos correspondientes a 1993. Esta situación resulta difícil porque, tanto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (artículo 5º, cuarto párrafo) como en la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (artículo 4º, tercer párrafo), se establece que la declaración anual del impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración presentada ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, lo que significa que se carece de la información al iniciar el ejercicio.

b) Si al plazo fijado (tres meses) para que los contribuyentes presenten su declaración, se le agrega el hecho de que algunos la presenten en forma extemporánea o con errores, y que la información recibida es enviada a las entidades federativas para que efectúen observaciones a la misma, se dificulta aún más la obtención de la información necesaria para la determinación de los coeficientes definitivos para el año que transcurre.

c) Con base en las dificultades planteadas en los dos incisos anteriores, se tiene que, durante un ejercicio fiscal, se pueden presentar tres etapas de aplicación de coeficientes de participaciones diferentes:

- Durante los primeros meses del año se utilizan los coeficientes preliminares del año inmediato anterior.
- Durante los meses intermedios (generalmente junio a septiembre) se aplican los coeficientes definitivos del año inmediato anterior.

- Durante los últimos meses del año (generalmente octubre a diciembre) las participaciones se determinan con base en los factores de participación preliminares del año en curso.

Lo anterior significa que los coeficientes definitivos, correspondientes al año en curso, difícilmente se pueden obtener en el transcurso del mismo, siendo hasta mediados del año inmediato siguiente cuando se llegan a conocer. Por lo que su aplicación es realizada generalmente, sólo en la determinación del ajuste anual o definitivo (...) ²⁴

Sin duda, ello genera una gran incertidumbre respecto de los ingresos esperados por las entidades y municipios, en atención al enorme desfase en la determinación de las participaciones e incentivos definitivos. Ello resulta aún más grave en el caso de que el ajuste al monto de participaciones que le corresponde a cada entidad resulte negativo, porque implicaría la devolución a la Federación.

Artículo 8º. Cálculo de participaciones. Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las entidades, los municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas. ²⁵

Comentario: La disposición establece como principio fundamental para el cálculo de las participaciones e incentivos, las cantidades correspondientes al pago de contribuciones efectivamente realizado, a fin de evitar enteros en exceso, con motivo de posteriores devoluciones a los contribuyentes, de otra manera, se pondrían en riesgo los ingresos efectivos de la Federación.

Sin duda, esta situación genera también una gran incertidumbre, particularmente en aquellos casos donde se observan litigios importantes en trámite, los cuales suelen tomar años en sustanciarse, situación que provoca la realización de ajustes permanentes a las participaciones e incentivos, además de un desfase también permanente en los enteros de las diferencias respectivas.

Esta situación se agrava más si consideramos la amplia discrecionalidad con que cuenta la SHCP para informar a las entidades federativas acerca del comportamiento de las participaciones, al tener amplias facultades para establecer los lineamientos para proporcionar dicha información.

El resultado es que las entidades se encuentran indefensas frente a la SHCP ante la existencia de algún error u omisión por parte de sus servidores públicos que pudiera representar un perjuicio a sus ingresos. Así, resulta criticable que la SHCP cuente con elementos claros para argumentar el incumplimiento a la Ley por parte de alguna entidad o municipio, mientras que las entidades y municipios no cuentan con elementos similares para rebatir la información proporcionada por la SHCP respecto del comportamiento de las participaciones.

Artículo 9º. Inembargabilidad de las participaciones. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades

como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y municipios.^{26 / 27}

Comentario: El presente artículo tiene como finalidad garantizar a las entidades federativas y municipios que sus participaciones no sean embargadas, condicionadas o retenidas, a fin de evitar excesos por parte de la Federación frente a las primeras y de las entidades frente a los segundos, situaciones que pudieran presentarse en razón de las diferencias políticas entre los titulares de un orden de gobierno y el otro.

No obstante, en virtud de la reforma al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), "...se amplió a los estados y a los municipios la posibilidad de afectar sus participaciones no sólo por obligaciones contraídas con instituciones de crédito sino también a favor de personas morales de nacionalidad mexicana, como son los contratistas y proveedores de los estados y de los municipios...",²⁸ y se autorizó su retención a fin de pagar las obligaciones contraídas o bien, con motivo de compensaciones, previa autorización de las legislaturas locales.

Para tal efecto, la LCF establece el marco jurídico para la creación de los registros federal (Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la SHCP) y estatales en la materia en los que se inscriben las obligaciones directas, contingentes o contraídas para la inversión pública productiva. De igual manera, se establece el marco para la celebración de convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

Artículo 9º-A. Fondo de Puentes de Peaje. La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.²⁹

Para que un municipio en donde exista un puente o varios, pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la base gravable total de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.

El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.³⁰

Comentario: Esta disposición se introdujo en 1992, con motivo de la Ley que Armoniza Diversas Disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y los tratados para Evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal, estableciendo el llamado “Fondo de Puentes de Peaje”, por medio del cual la Federación, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje federales, convienen en crear estos fondos para financiar obras de vialidad municipal.

En términos de ley fueron celebrados los convenios correspondientes, es decir, uno por cada municipio, aun cuando en él hubiera más de un puente, y participaron en dicha concertación la Federación, el estado y el municipio correspondiente.

La operación de los convenios se realiza por medio de un comité técnico integrado por las partes del convenio, y dicho comité tiene a su cargo el manejo de los fondos y la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos por parte de los municipios destinatarios de los mismos.³¹

En principio, la aportación se realizaba por montos iguales, sin que la aportación federal excediese de 10% de los ingresos que obtuviera por el puente, pero en diciembre de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de este artículo para establecer un incremento a 25%, mismo que se fijó en 50% en julio de 2003 y en 25% en diciembre de ese mismo año.

En julio de 2003, se acotó el Fondo exclusivamente a los puentes de peaje internacionales, con lo cual se excluyó de los beneficios del Fondo a la mayoría de las entidades y municipios. Sin embargo, en diciembre de ese mismo año se suprimió esta limitante. Asimismo, el Fondo se limitó a la realización de obras de impacto regional en la zona donde se encuentre el cobro del peaje.

También, en 1995, se estableció una nueva regla de concurrencia de recursos, de tal manera que por cada peso que aporte la Federación, sufrague 20 centavos el estado, el municipio o ambos, cuando así lo acordaren; con lo cual se aumenta la participación de la Federación a 80%, sin que ésta exceda de 25% (2003) de los ingresos que obtenga por la operación del puente. Y se aclaró en julio de 2003 que la aportación federal se distribuirá a razón de 50% para el estado y 50% para el municipio.

También en 1995 se amplió el destino específico de los recursos a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión con la condición de que los recursos no sean destinados al gasto corriente.

Pero en la reforma de julio de 2003 se suprimió la posibilidad introducida en 1995, de extender los beneficios de los recursos federales a otros municipios de la entidad, además de aquel en que se ubique el puente de peaje, con lo cual, ahora los estados no pueden destinar parte de estos recursos a sus demás municipios.

Adicionalmente, en la reforma de referencia se introdujo un requisito para los municipios susceptibles de beneficiarse de este fondo, consistente en la obligación de aumentar la recaudación del impuesto predial, al menos a 51% de la base gravable total del último año, o bien, en su defecto, podrán suscribir con la Federación los llamados “Acuerdos de Mejora Recaudatoria” para poder beneficiarse en el futuro de este fondo, so pena de recibir una cantidad menor e incluso no tener acceso al Fondo, situación que si bien pareciera loable, resulta de inicio un verdadero atentado contra la soberanía de los estados.

Finalmente, la reforma de 2003 refiere que el aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y establece la exclusión de este fondo de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.

Capítulo II

Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Artículo 10. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno de la entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad, respectivamente,

del convenio celebrado, por el cual la entidad se adhiera; del acto por el que se separe del Sistema; y de los decretos de la legislatura de la entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

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

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

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

Comentario: Los convenios de adhesión al SNCF no tienen fundamento expreso en la Constitución federal. De hecho, en ellos únicamente se alude al artículo 31, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); y a los artículos 2º, 10, 11 y 12 de la LCF.

Sin embargo, la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, desde 1987,³² que “la Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”.

Los convenios de adhesión tienen por objeto, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer las contribuciones que graven hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender la vigencia de los mismos; y, por otro lado, otorgar a las entidades y a los municipios participaciones respecto de los impuestos recaudados por la Federación.³³ Consecuentemente, los convenios son aprobados por las legislaturas locales.

De esta manera, se generan diversas derivaciones respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al congreso local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o

múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva. Ésta se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos.

Por otra parte, en razón de que al adherirse al SNCF, el órgano legislativo local renunció a imponer o decidió suspender las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, la Corte ha señalado que ello conlleva, incluso, la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la CPEUM, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello,³⁴ cuestión que en nuestra opinión pudiera resultar un exceso.

Los convenios de adhesión se suscribieron en el año de 1979, un año después de la publicación de la LCF (1978) y uno antes de su entrada en vigor (1980), pero han sufrido diversas modificaciones, particularmente en sus anexos.

En sus considerandos, los convenios de adhesión refieren como motivos, fundamentalmente: que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia; que los convenios únicos de coordinación (CUD, Codesole, etcétera), celebrados entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, en 1977 y 1978, consignaron el compromiso del propio Ejecutivo Federal de proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de una ley de coordinación fiscal entre la Federación y los estados, que regulase las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortaleciera las finanzas públicas locales; que

las participaciones en impuestos federales a favor de entidades y municipios que se habían establecido sólo sobre algunos de los impuestos federales en proporciones y conforme a procedimientos de distribución variados y que, en su conjunto, si bien han venido en aumento, el incremento de las mismas representaba una proporción cada vez menor de los recursos fiscales de la Federación; y que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establecía un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se podrían adherir las entidades mediante convenios que celebraran con la SHCP, de acuerdo con los cuales las entidades recibirían porcentajes fijos de todos los impuestos federales, lo que representaría mayores recursos y proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligarían a no mantener en vigor los impuestos estatales o municipales que contravinieran las limitaciones señaladas en la Ley del IVA y en las leyes sobre IESPS que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la CPEUM.

En cuanto a su contenido, los convenios establecen, en lo fundamental: la convención de las entidades con la SHCP en adherirse al SNCF, en los términos de la LCF; los ingresos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable; los mecanismos para la identificación del origen del IVA y del ISTUV en particular, y de los demás impuestos en general; pago de anticipos; distribución del FFC; anticipos del FFC; etcétera.

Asimismo, en sus anexos, se regulan los aspectos concernientes a los impuestos federales más importantes, razón por la cual éstos han sido reformados en múltiples ocasiones. Así tenemos que se refieren los impuestos estatales y municipales que se suspenden; participación del Estado en las contribuciones federales sobre petróleo y sus derivados; un anexo para los estados cuya producción petrolera se realiza en su territorio y otro para aquellos estados cuya producción se efectúa en la plataforma continental frente a sus costas; participaciones adicionales por la expedición de pasaportes; obligación de no establecer gravámenes locales sobre la canasta básica; y reformas a diversas cláusulas.

Artículo 10-A. Coordinación en derechos. Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

a) Licencias de construcción.

b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

d) Licencias para conducir vehículos.

e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

f) 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.

g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II. Registros o cualquier acto relacionados con los mismos, a excepción de los siguientes:

a) Registro Civil.

b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos de la *a)* al *g)* de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida

dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.³⁵

Comentario: La coordinación fiscal atañe también a la materia de los derechos estatales, que son, independientemente de su denominación como derechos en la propia legislación local, las contribuciones establecidas en legislación estatal o del Distrito Federal, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público estatal o municipal, así como por recibir los servicios que presta la administración pública estatal o municipal en sus funciones de derecho público, para lo cual se estará a los conceptos que al respecto señalan el Código Fiscal de la Federación (CFF) y la Ley de Ingresos de la Federación.

En este tenor, la presente disposición establece las bases para la coordinación fiscal en materia de derechos, señalando que las entidades federativas que opten por coordinarse en esta materia, deberán suspender el cobro de derechos estatales y municipales por concepto de licencias, permisos, registros, uso de la vía pública o tenencia de bienes, y actos de inspección y vigilancia, de cualquier naturaleza, sin que con ello se limite la facultad de las entidades y

municipios para requerirlos, pero se aclara que el simple ejercicio de tales facultades, no podrá generar cobro alguno.

Las entidades, por su parte, pueden establecer derechos a cargo de comerciantes ambulantes; puestos fijos o semifijos; estacionamiento de vehículos; actos de inspección y vigilancia; y registros civiles y de la propiedad y de comercio.

Es de hacer notar que si bien se suspende el cobro de derechos, de ninguna manera se limita la facultad de las autoridades locales para verificar que se cuenta con la licencia, el permiso, etcétera. Asimismo, se excluyen las certificaciones de documentos y su reposición, así como las concesiones de bienes pertenecientes a las entidades federativas y municipios.

Se agrega el principio general que establece que los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, disposición que evidentemente vulnera la autonomía de las entidades federativas en la materia, al limitar la potestad tributaria de las propias entidades, la cual, en materia de los derechos que se comentan, no tiene mayores límites que los señalados por la Constitución estatal.

Artículo 10-B. No coordinación en derechos. Las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el periódico oficial de la entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cuando en la legislación de alguna entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el estado esté

inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta ley.³⁶

Comentario: Las entidades pueden optar por adherirse al SNCF sin coordinarse en derechos. Para tal efecto, la SHCP hará la declaratoria correspondiente a través del periódico oficial de la entidad y el *Diario Oficial de la Federación*.

Por otra parte, en el caso de que alguna entidad violente la coordinación en derechos, la SHCP dará vista a la entidad para que manifieste lo que a su derecho convenga y, de continuar la violación, podrá declarar la descoordinación en derechos de la entidad transgresora.

Para el caso de inconformidad por parte de la entidad descoordinada, ésta podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación promoviendo una controversia constitucional.

Es de hacer notar que la situación reglamentada en el artículo que se comenta no se ha presentado nunca, es decir, nunca se ha presentado el caso de una entidad que no se haya coordinado en derechos. Sin embargo, nos atrevemos a creer que el día en que ello ocurra está cada vez más cerca, dada la enorme pluralidad política que, en los últimos años, ha vivido nuestra democracia.

Artículo 11. Disminución de participaciones. Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se

considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el *Diario Oficial de la Federación*. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo General de Participaciones en el siguiente año, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 2º de esta ley.³⁷

Comentario: Para el caso de que alguna entidad adherida al SNCF invada las fuentes de ingreso reservadas a la Federación, así como en el supuesto de incumplimiento de los convenios de adhesión al SNCF o de colaboración administrativa en materia fiscal, la SHCP podrá disminuir sus participaciones en proporción equivalente a la recaudación obtenida indebidamente o bien, al estímulo fiscal que otorgue la entidad transgresora, para lo cual deberán considerarse tanto las manifestaciones de la entidad como el dictamen técnico de la CPFF.

A mayor abundamiento, la reducción en las participaciones se origina en los siguientes supuestos: 1. Establecer contribuciones a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73 constitucional; 2. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (alcabalas); 3. Expedir y/o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos, requisitos por razón de procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esa diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad o entre producciones semejantes de dicha procedencia; 4. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; 5. Establecer derechos de tonelaje, o cualquier otro de puerto, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones sin consentimiento del Congreso de la Unión; y 6. Faltar al cumplimiento de los convenios.

La SHCP comunicará su resolución a la entidad, la cual contará con un plazo de tres meses para su corrección, so pena de ser separada del SNCF. Para tal efecto, las cantidades en que se reduzcan las participaciones incrementarán el FGP del siguiente año.

Artículo 11-A. Recurso de inconformidad. Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.

III. El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV. La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso.

Las entidades federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta ley.³⁸

Comentario: El recurso de inconformidad en materia de coordinación fiscal se crea a partir de 1990, al adicionarse este artículo. Se tramita por los particulares afectados conforme a las reglas del recurso de revocación previsto en el CFF y procede sólo por violaciones de las entidades federativas o de la Federación al SNCF en materia de derechos, ya que desde 1997 desapareció la coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, al derogarse la ley federal de la materia para permitir su imposición por las entidades federativas.³⁹

En este supuesto, las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del SNCF en materia de derechos, podrán presentar en cualquier tiempo el recurso de inconformidad ante la SHCP.

Emilio Margain Manatou señala que:

...como es frecuente la violación de la Ley de Coordinación Fiscal, así como del convenio que todos los estados han celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de coordinación fiscal, los contribuyentes afectados pueden en cualquier momento, no hay plazo para ello, acudir ante dicha secretaría para que los obligue a volver a la legalidad, devolviendo lo que indebidamente hubiesen cobrado a los contribuyentes mediante impuestos disfrazados, por ejemplo, bajo el nombre de alguna contribución especial o derechos.⁴⁰

Para la sustanciación del recurso, la SHCP oirá a la entidad de que se trate y solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal (JCF). El plazo para resolver será de un mes a partir de la recepción del dictamen.

En atención a que el recurso de inconformidad se tramita conforme a las disposiciones establecidas por el CFF para el recurso de revocación, un sector de la doctrina considera que el medio de defensa en estudio es optativo al tener dicha naturaleza el recurso de revocación.⁴¹ Sin embargo, nuestro máximo tribunal ha señalado que si la ley del acto otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo “podrán”, éste no debe ser interpretado como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no-interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo “podrán” sólo da cumplimiento al imperativo constitucional, de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución un camino o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución.⁴²

En contra de la resolución emitida por la SHCP en materia del recurso de inconformidad, procederá el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁴³

En el caso de las entidades federativas, éstas podrán acudir ante la Corte en vía de controversia constitucional, según se explica en los comentarios a la siguiente disposición.

Artículo 12. Controversias constitucionales. La entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta ley.

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

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

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁴

Comentario: En la reforma fiscal para 1996, se reformó este artículo para sustituir el procedimiento de impugnación originalmente señalado con el juicio de controversia constitucional.

En contra de la resolución de la SHCP por la cual se declara la desafiliación de una entidad federativa, el medio de impugnación procedente es la controversia constitucional, en términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionadas por la Federación, los estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado;

o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.⁴⁵

Capítulo III

De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación

Artículo 13. Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

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

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

En los convenios señalados en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.⁴⁶

Comentario: Los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal establecen las bases para la colaboración fiscal entre la Federación y una entidad federativa, disponiendo que las funciones de administración de las autoridades fiscales federales se asuman por parte de las autoridades fiscales de las entidades federativas.

Los convenios de colaboración no tienen referente expreso en la CPEUM, salvo lo dispuesto por el artículo 116, fracción VII. Sin embargo, cabe preguntarse si las funciones de fiscalización corresponden a la prestación de servicios públicos, ya que, de lo contrario, no existiría facultad alguna a cargo del Poder Ejecutivo Federal para celebrarlos.

Al efecto, Miguel Acosta Romero señala que la noción de *servicio público* corresponde a:

...una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).⁴⁷

De lo anterior se deduce que los actos de fiscalización que llevan a cabo las autoridades administrativas para revisar la situación fiscal de los contribuyentes y, en su caso, determinar créditos fiscales federales, no corresponden a una actividad que constituye una necesidad colectiva básica; es decir, no es un servicio público.

De hecho, dichos actos se fundamentan en los artículos 25, 26 y 116, fracción VII, de la CPEUM; 31, fracciones II, XI, XIV, XV y XXV, de la LOAPF; 6º, fracción XVIII, del RISHCP, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la LCF, y en la legislación estatal.

[los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal] ...han tenido múltiples y significativas modificaciones desde su implementación en 1980, al grado que en tres ocasiones posteriores a esta fecha ha sido necesario suscribir nuevos convenios (...), para darle forma a la participación de los gobiernos locales en la administración de ingresos federales conforme a las políticas trazadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (...)⁴⁸

Núm.	Fecha de firma	Entrada en vigor
1.	26 de octubre de 1979	1º de enero de 1980
2.	7 de octubre de 1983	1º de enero de 1984
3.	3 de junio de 1988	Varía, según su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> y en el periódico oficial de cada estado, siendo el mes de agosto de 1988 el más común
4.	3 de noviembre de 1989	1º de enero de 1990

Los convenios en vigor desde 1997, tienen su motivación en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y sus programas, el cual propuso impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, mediante la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, con el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

En virtud de los convenios, las entidades federativas convinieron con la SHCP en coordinar sus actividades en materia de IVA, impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al activo (IA), IESPS, ISTUV, multas federales no fiscales, y el ejercicio de las facultades relativas a la comprobación del cumplimiento en la presentación de declaraciones y avisos extemporáneos, expedición de comprobantes fiscales y visitas domiciliarias, quedando excluidos del ejercicio de las facultades en materia del ISR e IA los contribuyentes que integran el sistema financiero, las sociedades mercantiles controladoras y las controladas, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la Federación, y las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la SHCP. Tratándose del IESPS, dichas facultades sólo se ejercerán por las entidades en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el ISR.

Asimismo, se delegan en las entidades las siguientes facultades: I. En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas: determinación de impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios; imposición de multas por infracciones al CFF y demás disposiciones fiscales federales; condonación de multas que imponga; y notificación de resoluciones que determinen; II. En materia de recaudación del importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución; III. En materia de autorizaciones, las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazo; IV. En materia de recursos administrativos, la tramitación y resolución de los establecidos en el CFF, en relación con actos o resoluciones propios, emitidos en ejercicio

de las facultades que les confieren los convenios; y V. En materia de juicios, el estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas.

Se delegan también atribuciones en materia de fiscalización de los impuestos señalados; registro y control de vehículos, y administración del ISTUV, excepto aeronaves, embarcaciones y vehículos de procedencia extranjera.

Se establecen secciones correspondientes a los incentivos económicos que otorga la Federación a las entidades en razón del cumplimiento de sus metas y su esfuerzo recaudatorio, así como del sistema de compensación de fondos y de la rendición de cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados.

Mención especial requiere la sección correspondiente a las facultades reservadas a la SHCP, en virtud de la cual ésta se reserva la posibilidad de formular querrelas y declaratoria de perjuicio, así como solicitar el sobreseimiento en procesos penales; tramitar y resolver los recursos de revocación; notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones del IVA, IESPS, ISR e IA, que hubiera formulado la propia SHCP; interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente; e intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal.

Asimismo, la SHCP se reserva las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de los ingresos coordinados y podrá en cualquier tiempo ejercer las atribuciones a que se refieren los convenios, aun cuando hayan sido conferidas expresamente a las entidades, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con ellos.

En cualquier caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que conforme a los convenios ejerzan las entidades, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas en los mismos y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. Por su parte, las entidades pueden dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, deberán dar aviso previo por escrito a la SHCP. Tales decisiones se deberán publicar tanto en los periódicos oficiales de las entidades como en el *Diario Oficial de la Federación*.

Asimismo, cualquiera de las partes puede dar por terminado un convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el periódico oficial de la entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*.

De esta manera, los anexos refieren:⁴⁹ 1. La administración de los derechos sobre la explotación de la Zona Federal Marítimo-Terrestre (Zofemat) por parte de los municipios; 2. El ejercicio conjunto, Federación-estado, de las facultades de fiscalización o comprobación; 3. La recaudación del IVA por los bancos y la forma en que la SHCP rendirá informes al estado sobre la misma; 4. Contribuyentes menores y bases especiales de tributación; 5. Derechos aplicables a contratistas de obras públicas; 6. Vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales; 7. ISTUV y verificación de vehículos de procedencia extranjera; 8. Sustitución del anexo 7, otorgando a la entidad la administración del ISTUV, la verificación de vehículos de procedencia extranjera, así como el registro y control vehicular, excepto aeronaves; 9. Anticipos; 10. Vigilancia del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal; 11. Vigilancia de mercancías importadas; 12. Vigilancia en materia de bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos importados; 13. Derechos por servicios turísticos; y 14. Verificación de la legal estancia o tenencia en el territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.

Por otra parte, ante la conveniencia de que las entidades federativas adheridas al SNCF conozcan de manera oportuna y eficaz los planes, programas y normatividad que instrumenta la SHCP respecto de las facultades que han sido delegadas en materia de administración de ingresos federales, se constituyen grupos técnicos especializados en materias tales como recaudación, informática, auditoría, etcétera.

Artículo 14. Autoridades fiscales. Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.⁵⁰

Comentario: Una de las cuestiones más interesantes en materia de la colaboración fiscal es determinar si las facultades de una autoridad federal pueden ser delegadas a una autoridad estatal o municipal. Al respecto, la presente disposición señala que las autoridades fiscales de las entidades adheridas al SNCF y las de sus municipios, serán consideradas como autoridades fiscales federales en el ejercicio de las facultades que les confieren los convenios y acuerdos antes referidos.

Al respecto, nuestro máximo tribunal llega a la conclusión de que éstos son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general, de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente legislatura local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.⁵¹

A partir de esta construcción lógica, la legislación administrativa local establece las atribuciones de las autoridades locales en materia de impuestos y derechos coordinados, a fin de dar sustento constitucional a sus actuaciones en la materia.

En concordancia con lo anterior, la Corte ha sostenido que el requerimiento de pago que emita una autoridad municipal, debe señalar como fundamento, cuál es el convenio o acuerdo en virtud del que ejecuta el cobro.⁵² Asimismo, las facultades que realicen las autoridades estatales y que originalmente correspondían a las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deben

ajustarse a las formalidades y limitaciones que señala la legislación local.^{53/54/55/56}

Al efecto, se dispone que contra los actos que se realicen cuando actúen de conformidad con esta disposición, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales; esto es, las que señala el CFF.

Finalmente, como un monumento a nuestro “federalismo altamente centralizado”, se dispone que la SHCP conservará la facultad de fijar los criterios generales de interpretación y de aplicación de los convenios y acuerdos.

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

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

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

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta ley.^{57/58}

Comentario: La Corte ha sostenido que la coordinación no implica ninguna delegación, sino una armonía, un concierto o colaboración,

tanto en la participación de los ingresos, como en su administración, con el propósito fundamental de evitar la doble o triple tributación,⁵⁹ razón por la cual no debe entenderse como una delegación total de facultades, ni como una competencia exclusiva a favor de la autoridad local, ya que la propia SHCP puede ejercer en cualquier momento tales funciones, según lo establecido en el propio convenio.⁶⁰

La coordinación fiscal no significa pérdida de atribuciones por parte de la autoridad a la que corresponden, ni tampoco desconcentración, sino una armonización en su ejercicio, que se genera en los impuestos en los que existe coincidencia tributaria entre la Federación y las entidades federativas, o sea, en impuestos que pueden ser determinados y liquidados tanto por el gobierno federal, como por los locales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción VII, 117 y 124 de la CPEUM.

Así las cosas, respecto a un mismo contribuyente, una sola de las partes del convenio puede realizar todos los actos de administración en torno a un impuesto o derecho determinado, hasta el surgimiento de la cosa juzgada en cuanto al mismo; o bien, ambas autoridades pueden colaborar en esa determinación, por ejemplo, realizando una los actos de fiscalización y otra los actos de liquidación.^{61/62}

Capítulo IV

De los organismos en materia de coordinación⁶³

Artículo 16. Organismos del SNCF. El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.⁶⁴

Comentario: Los órganos del SNCF tienen como propósito participar en su desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento y son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF); la Comisión Permanente

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

Algunos autores han propuesto la creación de un organismo autónomo responsable de la coordinación fiscal.⁶⁵ En mi opinión, resulta claro que en gran medida muchas de las características reprobables del Sistema se explican por su falta de autonomía respecto al Poder Ejecutivo Federal, de donde resulta la necesidad de fortalecer la autonomía del Sistema. Sin embargo, no compartimos la opinión en el sentido de crear un organismo *ad hoc* sino que, más bien, creemos que nuestra nueva democracia, que poco a poco nos ha llevado a un nuevo federalismo, culminará por crear nuevos equilibrios en el Sistema.

Esto es así, porque la falta de autonomía del Sistema se explica también por la falta de autonomía real que hasta fechas recientes habían experimentado nuestras entidades federativas respecto al Poder Ejecutivo Federal, al igual que la habían padecido los otros poderes federales.

Otros autores han propuesto establecer un sistema único de administración tributaria para los tres órdenes de gobierno.⁶⁶ En este punto resulta importante destacar que la creación del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ha colmado las expectativas en razón de la naturaleza jurídica que le fue señalada por la ley que lo creó, al reducirlo a un órgano desconcentrado con autonomía limitada.

Artículo 17. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

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

Comentario: La RNFF se creó en 1972 y actualmente se integra por el titular de la SHCP, quien la preside junto con su homólogo estatal de la entidad donde se celebre la reunión, y por sus homólogos de cada entidad. Sesiona, cuando menos, una vez al año y tiene como

facultades aprobar los reglamentos de los órganos del SNCF, establecer las aportaciones para el sostenimiento de éstos, fungir como asamblea general del Indetec y proponer las medidas para actualizar o mejorar el SNCF.

Según el artículo 3º del Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aprobado en la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en junio de 1994, “la Reunión es el órgano supremo del sistema a través del cual los funcionarios fiscales proponen, discuten y en su caso, aprueban los lineamientos para el desarrollo permanente y perfeccionamiento del mismo”.

Artículo 18. Sesiones. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

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

Artículo 19. Facultades. Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

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

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

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

IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las entidades, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁶⁷

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

I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el subsecretario de Ingresos de dicha secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

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

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

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

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

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

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

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

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

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

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

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

Comentario: La CPFF, creada en 1980, se integra por la SHCP y por ocho entidades, una en representación de cada grupo regional de los que señala la LCF. Será presidida conjuntamente por la SHCP y por el homólogo que elija la Comisión de entre sus miembros. Sus miembros durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad. La CPFF será convocada por la SHCP, por el subsecretario de Ingresos o por tres de sus miembros.

Dentro de sus facultades más importantes se encuentran preparar las RNFF, los proyectos de distribución de aportaciones para los

órganos del SNCF; fungir como Consejo Directivo del Indetec; vigilar la creación e incremento de los fondos de ley, su distribución y las liquidaciones anuales; vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios; y formular los dictámenes técnicos relativos a la presunta violación de los artículos 73, fracción XXIX; 117, fracciones IV a VII y IX; o 118, fracción I, de la Constitución federal por una entidad, o bien, la falta de cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal o de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Con objeto de reglamentar la facultad de la CPFF relativa a la vigilancia del sistema de participaciones, en septiembre de 2000, la CLIX Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales aprobó el Reglamento del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales.

Asimismo, la RNFF y la CPFF operan mediante grupos de trabajo, motivo por el cual, la XXVI RNFF aprobó en junio de 1994, las Reglas Generales para la Creación y funcionamiento de los grupos de trabajo.

Artículo 21. Facultades. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

I. Preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

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

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

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

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

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.⁶⁸

Artículo 22. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec). El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I. Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

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

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

IV. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

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

VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

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

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.⁶⁹

Comentario: El Indetec se constituyó en 1973 como una asociación civil, y como un organismo público descentralizado a partir de 1980, con la entrada en vigor de la LCF. Su patrimonio se constituye con aportaciones de la SHCP (40%) y las entidades (60%). Cuenta con una asamblea general y un consejo directivo.

Sus funciones más importantes son la realización de estudios relativos al SNCF y de la legislación tributaria federal y de las entidades, así como de sus administraciones, incluso en forma remunerada; proponer medidas de coordinación de acciones entre unos y otros; fungir como Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como

consultor técnico y promotor de las haciendas públicas; capacitar y desarrollar los programas de la RNFF.

Para tal efecto, le corresponde mantener los medios de difusión técnica al servicio de las haciendas públicas y personal técnico, recabar la información legislativa y estadística de las entidades, promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas, y en sus funciones de secretariado técnico realizar los estudios que le encomienden la RNFF y la CFFF.

Artículo 23. Los órganos del Indetec. Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, serán:

I. El director general, que tendrá la representación del mismo.

II. La Asamblea General, que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III. El Consejo Directivo, que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.⁷⁰

Artículo 24. La Junta de Coordinación Fiscal. La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Comentario: La JCF se creó en 1990 y se integra por los representantes de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la CFFF. Es el organismo del SNCF responsable de elaborar dictámenes técnicos, a solicitud de la SHCP, en relación con los recursos de inconformidad presentados por las personas que se consideren afectadas por incumplimiento de las disposiciones del SNCF y de las de coordinación en materia de derechos.

Capítulo V

De los fondos de aportaciones federales

Artículo 25. Los fondos de aportaciones federales. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal

en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente capítulo.⁷¹

Comentario: Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se regulan en el capítulo V de la LCF, y resultan independientes de los que se destinan a los estados y municipios por concepto de participaciones federales.⁷²

La figura de los *fondos de aportaciones* se introdujo en la reforma fiscal para 1998, a propuesta de la SHCP, a fin de establecer nuevos mecanismos para descentralizar el gasto público federal a través de la transferencia de recursos y responsabilidades a los estados y municipios, apoyos que hasta entonces se canalizaban vía convenios de coordinación con los gobiernos estatales.

No obstante, la propuesta de la SHCP únicamente incluyó los fondos en materia de educación básica y normal (FAEB); de salud (FASS); y para el desarrollo de la infraestructura social básica en los municipios marginados (FISM). Sin embargo, afortunadamente, la reforma contó con la intervención de los partidos políticos de oposición. De

esta manera, el FISM fue modificado en una negociación entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional para establecer, en vez de este fondo, otros tres: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), constituido, a su vez, por dos más: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE); el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (Fortamun); y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Por otra parte, es de señalarse que hasta antes de la reforma fiscal para 1998 –con la cual se introdujeron los fondos de aportaciones federales– no existía ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales. Lo que había ocurrido es que el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, de vigencia anual, la había regulado, siendo que hasta antes de la reforma, sólo se habían reglamentado las transferencias correspondientes a los convenios de desarrollo social y el Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994), posteriormente denominado “Superación de la Pobreza” (ramo 23). Sin embargo, a la fecha, las dependencias y entidades de la administración pública federal pueden decidir con amplia discrecionalidad a qué entidades federativas y/o municipios transferir recursos de su sector mediante el ejercicio del gasto público, así como el cuánto, el cuánto y el cómo, sin que exista limitación legal alguna.

En cualquier caso, debe reconocerse la heterogeneidad que existe en el ámbito de estados y municipios. Por tal motivo, la descentralización del gasto y funciones debe llevar aparejada una cuidadosa revisión de la capacidad administrativa de los mismos, ya que en caso contrario lo único que se transferirá es la ineficiencia.

Así mismo, por parte del gobierno federal ha existido una gran rigidez para desprenderse de recursos, mientras que de parte de los estados existe una gran avidez por obtener más recursos, pero no necesariamente a costa de asumir mayores responsabilidades. Se requiere pues, una nueva cultura para asumir beneficios aceptando los costos, todo ello en bien de la nación.

Por tales razones, se han presentado múltiples propuestas en la materia:

1. Implementar un esquema de transferencias intergubernamentales, en donde los estados con beneficios fiscales netos por debajo

de la media nacional sean favorecidos con transferencias adicionales al Fondo General de Participaciones, “atadas” a mantener ciertos bienes y servicios públicos.⁷³

2. Diseñar el gasto público federal con un carácter claramente contracíclico para funcionar como un mecanismo de compensación, de manera que las variables financieras bajo el control de las entidades se comportarían de manera procíclica. Así, el gasto público federal sería el seguro en contra de malos años y *shocks* adversos regionalmente localizados.⁷⁴

3. Elevar la eficiencia de los programas y actividades en aquellos rubros de gasto que son de competencia coincidente, mediante la definición de objetivos y políticas uniformes para todos los órdenes de gobierno.

4. Promover acciones de transferencia de nuevas responsabilidades de gasto hacia los estados, considerando los rubros en los que pueden ser más eficientes.⁷⁵

5. Redefinir qué parte de los ingresos nacionales debe corresponder a cada instancia de gobierno.

6. Determinar las responsabilidades de servicios públicos para cada orden de gobierno, con base en criterios de eficiencia económica y social.

7. Reasignar el gasto público federal regionalmente, considerando desigualdades.⁷⁶

Como puede apreciarse, todas las propuestas descritas son válidas, sin embargo, toda propuesta para descentralizar el gasto público deberá considerar también la descentralización de los ingresos, ya sea mediante la transferencia de fuentes tributarias federales hacia las entidades federativas y municipios o bien, mediante el sistema de participaciones, todo ello atado al fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos, así como a la existencia de un sistema transparente, objetivo y equitativo de transferencias federales.

Además, es necesario revisar si los fondos de aportaciones son materia de la Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, observamos que el artículo 1º de la Ley establece que ésta tiene por objeto “...coordinar al sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal...”.

Asimismo, el propio artículo 2º de la Ley señala como parte del objeto de la LCF, “establecer la participación que corresponda a sus

haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones...”, de donde se colige que la coordinación fiscal a que se refiere la LCF corresponde únicamente a ingresos y no a egresos, en razón de no encontrarse previstos en las hipótesis del artículo 2º de la Ley. En este sentido, los fondos de aportaciones deberían ser objeto de una ley especial o bien sería necesario adicionar el artículo 2º a fin de establecer dentro de su objeto esta nueva figura jurídico financiera.

Finalmente, es necesario comentar que, desde la creación de los fondos de aportaciones se ha observado un importante crecimiento en el gasto que ejercen directamente las entidades y municipios, de tal suerte que de cada peso que el gobierno federal obtiene por concepto de RFP, se transfieren a aquéllos más de 54 centavos.⁷⁷

Artículo 26. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

Artículo 27. Determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones

para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y,

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Artículo 28. Revisión del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

Comentario: El presente comentario corresponde a los artículos 26 a 28. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal tiene su fundamento en lo dispuesto por los artículos 3º y 73, fracción XXV, de la CPEUM, los cuales otorgan poder al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios. Dicho fondo tiene como antecedentes el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como los convenios que de conformidad con el Acuerdo fueron formalizados con cada uno de los estados; las reformas del artículo 3º constitucional en marzo de 1993; y la expedición de la Ley General de Educación en julio de ese mismo año, que abrogó la Ley Federal de Educación.

El FAEB tiene como propósito permitir a las entidades federativas, con excepción del Distrito Federal, contar con recursos para su aplicación directa a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y especial, los cuales les fueron transferidos en el acuerdo de referencia en 1992, debido al supuesto de que el orden de gobierno más cercano a la población puede atenderla con mayor eficacia, evitar con ello la discrecionalidad, así como terminar con la exacerbada e histórica centralización en la atención de los problemas locales.

Artículo 29. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS). Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

Artículo 30. Determinación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel

que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 31. Fórmula para la distribución de los recursos equilibradores del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde \sum representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa.

$$\sum Fi = \sum (M * Ti)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30

Fi = Monto correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M

Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M

Para el cálculo de Ti de la i -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado

Di = Monto total del déficit de la i -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado

En donde:

$$Di = \max[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti), 0]$$

En donde:

POBi = Población abierta en *i*-ésima entidad federativa

PMIN = Presupuesto mínimo *per capita* aceptado

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la *i*-ésima entidad federativa

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la *i*-ésima entidad federativa

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir *M* del ejercicio correspondiente

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Comentario: El presente comentario corresponde a los artículos 29 a 31. En 1984, mediante la expedición de la Ley General de Salud que abrogó el Código Sanitario, así como mediante la suscripción de diversos acuerdos *ad hoc*, tuvo lugar el primer intento por transferir a las entidades federativas los servicios de salud a población abierta; esto es, los servicios de salud dirigidos a las personas que carecen de la seguridad social a cargo del IMSS, ISSSTE, ISSFAM, o bien de cualquier otra institución de seguridad social, incluyendo las correspondientes a los servidores públicos de las entidades, cuestión que no pudo alcanzarse sino hasta la suscripción del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, el 20 de agosto de 1996, entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, a partir del cual se suscribieron los correspondientes acuerdos de coordinación. Y no fue sino hasta 1997, como anteriormente señalamos, cuando se creó el FASS.

Su objeto se refiere a la entrega de aportaciones a los estados para el sostenimiento de los servicios de salud que mediante el acuerdo de referencia y los convenios específicos fueron transferidos a cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal.

La mecánica de integración del FASS es semejante a la correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, toda vez que su monto y constitución se prevé cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de una partida destinada a promover la equidad en los servicios de salud. Con cargo al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, los estados y el Distrito Federal reciben los recursos económicos para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen, según la infraestructura y personal de cada entidad. Ejemplo:

$$\begin{array}{r}
 \text{Población} \\
 \text{abierta} \\
 \text{en la} \\
 \text{entidad}
 \end{array}
 \times
 \begin{array}{r}
 \text{Presupuesto} \\
 \text{mínimo} \\
 \text{per capita} \\
 \text{aceptado}
 \end{array}
 \times 0.5 \times
 \begin{array}{r}
 \text{Razón} \\
 \text{estandarizada} \\
 \text{de mortalidad} \\
 \text{de la entidad}
 \end{array}
 +
 \begin{array}{r}
 \text{Índice} \\
 \text{estandarizado} \\
 \text{de marginación} \\
 \text{de la entidad}
 \end{array}
 -
 \begin{array}{r}
 \text{Monto total} \\
 \text{del déficit} \\
 \text{en entidades} \\
 \text{con gasto total} \\
 \text{inferior} \\
 \text{al mínimo} \\
 \text{aceptado}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{r}
 \text{Monto total} \\
 \text{del déficit} \\
 \text{de la entidad} \\
 \text{con gasto} \\
 \text{total inferior} \\
 \text{al mínimo} \\
 \text{aceptado}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{r}
 \text{Monto total del déficit} \\
 \text{de la entidad federativa} \\
 \text{con gasto total inferior} \\
 \text{al mínimo aceptado}
 \end{array}
 /
 \begin{array}{r}
 \text{Monto total del déficit en} \\
 \text{entidades federativas con} \\
 \text{gasto total inferior al} \\
 \text{mínimo aceptado}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{r}
 \text{Distribución porcentual} \\
 \text{correspondiente a la entidad} \\
 \text{federativa del monto total} \\
 \text{aprobado en el PEF}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{r}
 \text{Monto aprobado} \\
 \text{en el PEF}
 \end{array}
 \times
 \begin{array}{r}
 \text{Distribución porcentual} \\
 \text{correspondiente a la entidad} \\
 \text{federativa del monto total} \\
 \text{aprobado en el PEF}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{r}
 \text{Sumatoria correspondiente} \\
 \text{a las entidades} \\
 \text{federativas}
 \end{array}$$

Artículo 32. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados, de manera ágil

y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º de esta ley.⁷⁸

Artículo 33. Objeto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Adicionalmente, los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los estados y los municipios deberán:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados; y

V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.⁷⁹

Artículo 34. Fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. Fórmula:

$$IGP_j = P_{j1} \beta_1 + P_{j2} \beta_2 + P_{j3} \beta_3 + P_{j4} \beta_4 + P_{j5} \beta_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio

β_1, \dots, β_5 = Ponderador asociado a la necesidad básica w y

j = Hogar en estudio

Esta fórmula representa el índice global de pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140$.

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

$w1$ = Ingreso *per capita* del hogar

$w2$ = Nivel educativo promedio por hogar

$w3$ = Disponibilidad de espacio de la vivienda

$w4$ = Disponibilidad de drenaje y

$w5$ = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w

IV. Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el índice global de pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

V. El valor del *IGP* del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la masa carencial del hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

MCH_j = Masa carencial del hogar j

T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la masa carencial estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

MCE_k = Masa carencial del estado k

MCH_{jk} = Masa carencial del hogar j en pobreza extrema en el estado k y

jk = Número total de hogares pobres extremos en el estado k

Una vez determinada la masa carencial estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la masa carencial nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la masa carencial nacional, *MCN*, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal le corresponde a cada estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k

MCE_k = Masa carencial del estado k y

MCN = Masa carencial nacional

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el *Diario Oficial de la Federación* las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PE_k) que se asignará a cada estado.

Artículo 35. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los municipios. Los estados distribuirán entre los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición;

b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación;

c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado.

Los estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados deberán entregar a sus respectivos municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.⁸⁰

Comentario: El presente comentario corresponde a los artículos 32 a 35. Hasta 1996 los fondos federales para abatir la pobreza se aplicaban con gran discrecionalidad de la Federación a través de la Sedesol. Por tal motivo, a partir de ese año se estableció que 65% de los recursos del ramo presupuestal 26, denominado “Superación de la Pobreza”, se distribuirían según una fórmula basada en la pobreza y las carencias de cada entidad.

En los años de 1996 y 1997 la Federación determinó unilateralmente, por Decreto, las asignaciones de recursos correspondientes a cada entidad federativa, del ramo para el combate contra la pobreza.

Por su parte, los estados aplicaban criterios similares con sus municipios. Las fórmulas variaron de un año a otro. Incluso, al pasar de las entidades a los municipios, las asignaciones correspondientes variaron también de un año a otro al existir una gran heterogeneidad en las fórmulas utilizadas. Asimismo, se asignaron recursos a los estados y éstos asignaron a sus municipios, sin considerar el nivel de pobreza ni la densidad poblacional de cada uno. También en este caso, las asignaciones correspondientes variaron de un año a otro al existir una gran heterogeneidad en las fórmulas utilizadas. En muchos casos se asignaron recursos iguales a todos los municipios de un estado.

Con la introducción del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1998 se estableció una fórmula aplicable en ese año a 69% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. El resto, 31%, se distribuyó por partes iguales (1% para cada estado). A partir de 1999, los porcentajes pasaron a 84.5% y 15.5% respectivamente, pero para los municipios el total de los recursos se distribuye conforme a la fórmula del FAISM. Asimismo, a partir de ese año se establecieron en el artículo 35 las dos fórmulas que pueden aplicar los estados para distribuir los recursos del Fondo entre sus municipios: la misma fórmula del artículo 34, la cual no es aplicable por limitaciones de la información disponible; y otra fórmula más sencilla, que considera cuatro variables: población que percibe menos de dos salarios mínimos; población mayor de 15 años que no sepa leer y escribir; población en viviendas sin drenaje; y población en viviendas sin electricidad.

Según nos explica Santiago Levy Algazy, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al momento de la creación de los fondos de aportaciones:

...es necesario contar con un punto de referencia para comparar distribuciones de recursos. Dicho punto de referencia sería una fórmula ideal que midiese la contribución que cada estado o municipio hace a la pobreza nacional o estatal, y con la cual se pudiesen distribuir los recursos del FAIS de forma no controversial.

En la literatura económica no existe consenso absoluto sobre la fórmula ideal y suelen oponerse artificialmente, dos enfoques que son en realidad complementarios:

- Uno basado en los índices de pobreza, a partir de los ingresos de los individuos y
- Otro basado en índices de carencias, centrado en el grado de cumplimiento, dentro de la población, de ciertos mínimos de bienestar (acceso a agua potable, alfabetismo, etcétera).⁸¹

Por tal motivo, nos explica Levy, resulta conveniente combinar las fórmulas; esto es, la información de ingresos y de carencias.

El cálculo del índice FGT (Foster-Greer-Thorbecke) que procura la medición tanto de la magnitud como de la intensidad de la pobreza, requiere teóricamente, conocer y procesar los ingresos *per capita* y los tamaños de cada uno de los hogares del país o, cuando menos, tener una muestra representativa del nivel de desagregación geográfica deseado (estado o municipio), para el periodo por analizar o para uno muy cercano.⁸²

Por tanto, dadas las dificultades para captar información de calidad en materia de ingresos de las personas, es conveniente utilizar índices de carencias para complementar la información que arroja un FGT, si éste no está disponible con la desagregación o la actualización deseadas. En este sentido, los índices de los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal combinan información de ingresos y carencias.

Para la determinación del índice de carencias, la fórmula supone determinar el índice global de pobreza de un hogar (IGP_j), mediante la suma de las diferentes brechas (P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5}) de las necesidades básicas que respecto de la norma de pobreza extrema de la necesidad básica (w_1 = ingreso *per capita* del hogar, w_2 = nivel educativo promedio por hogar, w_3 = disponibilidad de espacio de la vivienda, w_4 = disponibilidad de drenaje, y w_5 = disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar) para el hogar j en estudio, una vez multiplicado cada uno de ellos por sus diferentes ponderadores ($\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140$). Los ponderadores indican el valor que tienen tales elementos respecto de 1.

Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Norma establecida para cada necesidad básica} - \text{Valor observado en cada hogar para cada necesidad básica}}{\text{Norma establecida para cada necesidad básica}} = \text{Brecha respecto a la norma de pobreza extrema}$$

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. Cada brecha se multiplica por los ponderadores; una vez sumadas, se obtiene el índice global de pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Para los cálculos subsiguientes, sólo se considera a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.

El valor del índice global de pobreza (*IGP*) del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la masa carencial del hogar (*MCH*), determinada por la siguiente fórmula:

$$\text{Índice global de pobreza} \times \text{Número de miembros en el hogar en pobreza extrema} = \text{Masa carencial del hogar}$$

Al sumar el valor de masa carencial del hogar (*MCH*) para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la masa carencial estatal (*MCE*).

$$\text{Número total de pobres extremos en un estado (j}_k\text{)} + \text{Masa carencial del hogar (MCH)} = \text{Masa carencial estatal (MCE)}$$

Una vez determinada la masa carencial estatal (*MCE*), se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la masa carencial nacional (*MCN*). Para tal efecto, cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la masa carencial nacional, para determinar la participación porcentual que del FAISM le corresponde a cada estado.

$$\frac{\text{Masa carencial del estado (MCE)}}{\text{Masa carencial nacional (MCN)}} \times 100 = \text{Participación porcentual del estado (PE)}$$

Así, la distribución del FAIS se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema en el ámbito nacional.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de PEF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Sedesol, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el *Diario Oficial de la Federación*, las normas establecidas para necesidades básicas (Z_w) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PE_k) que se asignará a cada estado.

Con la reforma se ha logrado mayor transparencia y seguridad jurídica en la distribución de los recursos para el combate contra la pobreza, además de que se busca una mejor focalización hacia la población más pobre del país.

Finalmente, destaca que los municipios no tienen derecho a disponer libremente de los recursos del ramo presupuestal 33, denominado “Fondos de Aportaciones para la Entidades Federativas y Municipios”, en virtud de que la partida presupuestaria y el capítulo V de la LCF se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto en los artículos 3º y 19 del propio PEF; 35 y 38 de la LCF; y 31 y 32 de la LOAPF; además de que conforme a lo previsto en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XI, febrero de 2000, p. 514, de rubro: “HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA”, las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.⁸³

Artículo 36. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

b) Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los estados y municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo periódico oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.⁸⁴

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º de esta ley.⁸⁵

Artículo 37. Objeto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de los estados y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta ley.⁸⁶

Artículo 38. Fórmula del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso *a)* del artículo 36 de esta ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso *b)* del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las entidades a su vez distribuirán los recursos que corresponden a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los municipios y demarcaciones territoriales antes referidos.⁸⁷

Comentario: El presente comentario corresponde a los artículos 36 a 38. Los recursos del Fortamun se destinarán exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos municipales o delegacionales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Se determina anualmente en el PEF, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.35% de la RFP, para los municipios, en tanto que para las delegaciones del Distrito Federal los fondos se calculan sobre 0.2123% de la RFP.

En el caso de los municipios, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuirá el Fortamun entre los estados, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI. Para el caso de las delegaciones del Distrito

Federal, el Fortamun se distribuye a razón de 75% asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras del INEGI.

Las entidades a su vez distribuirán los recursos que corresponden a sus municipios y las delegaciones, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno. Al efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que correspondan a cada municipio o delegación.

Uno de los precedentes más importantes en esta materia lo encontramos en el caso conocido como la “Ley Bartlett”. Con fecha 27 de enero, el Congreso del Estado de Puebla aprobó, sólo con los votos del PRI, una serie de reformas a la Ley de Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla, por virtud de la cual se abrogaba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla, del 22 de marzo de 1991.

A finales de febrero, los municipios poblanos gobernados por el PAN (Puebla, Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacán, Santiago Miahuatlán y San Pedro Cholula) interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional (4/98) en contra de la “Ley Bartlett”.

El fondo de la controversia radicó, fundamentalmente, en la posible existencia de autoridades intermedias entre los gobiernos estatales y municipales, los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), además de las ya existentes juntas auxiliares, autoridades prohibidas en la fracción I del artículo 115 de la CPEUM. Los Coplademun, según se señalaba, serían responsables de distribuir los recursos provenientes de los fondos de aportaciones federales, limitando la libre administración de la hacienda municipal, y consecuentemente también se transgredía la fracción II y el inciso *b* de la fracción IV del artículo 115 constitucional, así como la LCF.

La Corte concluyó que las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales en términos del artículo 115, fracción IV, inciso *b*, de la CPEUM, están previstas en el ramo 28 del PEF y reguladas en los capítulos primero al cuarto de la LCF. Integrarán las haciendas municipales y, por ende, podrán ser administradas libremente una vez que las legislaturas locales mediante disposiciones generales determinen las bases, montos y plazos para

ello, en tanto que, las aportaciones federales del ramo 33 se crearon para complementar las participaciones federales que reciben los estados y municipios bajo un esquema totalmente diferente y están reguladas en el capítulo V de la LCF.

En este sentido, los recursos del Fortamun, en términos del artículo 38 de la LCF y 31, fracciones XXIII y XV, de la LOAPF, son distribuidos por la SHCP a los estados y por éstos a los municipios en los términos precisados por la LCF por tratarse de recursos federales.

En cuanto a la ley impugnada, la Corte sostuvo que no se imponía obligación alguna a los ayuntamientos que pudiera implicar contravención al régimen de libre administración hacendaria o afectación al libre manejo de su patrimonio, y tampoco se establecían prohibiciones que impidieran el ejercicio de tales derechos constitucionales, pues únicamente se preveían lineamientos generales a través de los cuales se busca garantizar el fortalecimiento y equidad municipal. No era óbice a lo anterior que el Congreso local precisamente en la ley impugnada regulase las aportaciones federales para que éstas pudieran considerarse como parte de la hacienda municipal sujeta al régimen de libre administración hacendaria.

Acerca de las autoridades intermedias, la Corte concluyó que las juntas auxiliares municipales y los grupos organizados no constituyen autoridad intermedia, pero, por cuanto hace a los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, éstos sí constituyen autoridad intermedia, en contravención a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal.

Finalmente, en cuanto a la no aplicación de la LCF, en violación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 120 de la propia carta, con motivo de la expedición de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla por cuanto a que se oponía a lo dispuesto en la LCF en lo relativo a los plazos, bases y montos en materia de aportaciones federales, se consideró que los artículos 73, 74 y 75 de la ley combatida efectivamente se contraponían a las disposiciones de la referida ley, resultando violatorios del artículo 134, primer y cuarto párrafos, en relación con el 74, fracción IV, de la CPEUM, en tanto que afectaban el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados, cuya regulación sólo compete a la Federación.

Artículo 39. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º de esta ley.

Artículo 40. Objeto del Fondo de Aportaciones Múltiples. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Artículo 41. Fórmula del Fondo de Aportaciones Múltiples. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Comentario: El presente comentario corresponde a los artículos 39 a 41. Estos artículos fueron introducidos en la reforma fiscal para 1998 y corresponden a la descentralización del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), ambos en 1997.

Las aportaciones federales que reciban las entidades con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El FAM se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 0.814% de la RFP y se distribuirá

entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.

Artículo 42. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Artículo 43. Determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

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

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el *Diario Oficial de la Federación*.

Comentario: El presente corresponde a los artículos 42 y 43. El FAETA otorga a las entidades federativas recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Tiene sus antecedentes en los artículos 3º y 73, fracción XXV, de la CPEUM, que facultan al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Así mismo, en apego a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y al Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, la administración del presidente Zedillo había realizado acciones tendientes al reforzamiento del federalismo en materia de educación profesional técnica y para adultos, mediante la transferencia del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), y del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal en 1998.

El monto del FAETA se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos, así como por los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA se

hayan transferido a las entidades, las ampliaciones presupuestarias, las provisiones derivadas del ejercicio anterior y su actualización, distintos de los servicios personales. Adicionalmente, su distribución responderá a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Las fórmulas deberán ser publicadas por la SEP en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 44. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º de esta ley.

Artículo 45. Objeto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la Red Nacional de Telecomunicaciones e Informática para la Seguridad Pública y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de

Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los estados y el Distrito Federal, los programas de la Red Nacional de Telecomunicaciones e Informática y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia del Sistema Nacional de Información.

Los estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.⁸⁸

Comentario: El presente corresponde a los artículos 44 y 45. Conforme al principio dispuesto en el artículo 21 de la CPEUM, la función de seguridad pública requiere de la coordinación de acciones de los diferentes órdenes de gobierno, cada uno desde su respectivo ámbito de competencia, de cuya integración se desprende el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

En el marco anterior, dentro del entorno del *nuevo federalismo*, en la reforma fiscal para 1999 se incluyó el Fondo dentro del capítulo V de la LCF, ante la necesidad de ampliar la visión de la seguridad pública como un factor prioritario del desarrollo nacional, que comprendiera todas las actividades encaminadas a prevenir y combatir el delito.⁸⁹

Destaca que el Congreso de la Unión adicionó la propuesta del Ejecutivo de artículo 44 en su cuarto párrafo, para establecer la obligación del Consejo Nacional de Seguridad Pública de publicar en el *Diario Oficial de la Federación* la fórmula de distribución del Fondo.

El FASP se determina anualmente en el PEF, a propuesta de la Segob, y la SHCP entrega a las entidades el FASP con base en los criterios que establece el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), a propuesta de la Segob, utilizando criterios que incorporen el número de habitantes de las entidades; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Sus recursos se destinarán exclusivamente a actividades de procuración de justicia y seguridad pública y deberán aplicarse

conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del PNSP, acordado por el CNSP, en apego a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 46. Inembargabilidad, fiscalización y control. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos a que se refiere este capítulo reciban las entidades federativas y, en su caso, los municipios, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta ley.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas y los municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades de los gobiernos municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos;

III. La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta ley; y

IV. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3º, fracción III, de su Ley Orgánica.

Cuando las autoridades estatales o municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un congreso local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.⁹⁰

Comentario: Los fondos de aportaciones federales y sus accesorios no son embargables, gravables, afectables en garantía, ni podrán destinarse a fines distintos de los señalados en la Ley. Son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipios y se deben registrar como ingresos propios destinados a fines específicos.

Su control y supervisión corresponde a la ahora denominada Secretaría de la Función Pública (SFN, antes Secodam), desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta su entrega a las entidades, por tratarse de recursos federales; y a las contralorías de las entidades y municipios, una vez recibidos y hasta su erogación total, puesto que a partir de su recepción se convierten en recursos estatales.

La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios será efectuada por los congresos locales, por conducto de sus contadurías mayores y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (federal), actualmente denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF), al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, la cual verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones federales.

Para ello, el artículo 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación dispone que la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y municipios, se realice en coordinación con las legislaturas de los estados y el Distrito Federal mediante convenios de colaboración para que en el ejercicio de sus atribuciones de control colaboren en la verificación de la correcta aplicación de los recursos federales, incluso de aquellos entregados a particulares a manera de subsidio.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda de conformidad con su propia legislación.

Transitorios

Artículo primero. Esta ley entrará en vigor, en toda la república, el día 1º de enero de 1980, salvo las disposiciones del capítulo IV, las que entrarán en vigor en lo conducente, el 1º de enero de 1979.

Artículo segundo. Al entrar en vigor la presente ley se abroga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953.

Artículo tercero. A partir de la fecha en que entre en vigor la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948; y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953.

Artículo cuarto. Para los efectos del artículo 2º, fracción I, de esta ley, los gravámenes que las entidades locales o municipales convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional

de Coordinación Fiscal, referirán al año de 1978 y a los gravámenes que estuvieron en vigor en dicho año.

Artículo quinto. Por el año de 1980, no se aplicará el procedimiento señalado en el artículo 3º de esta ley, sino que procederá como sigue:

I. Se sumarán todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus municipios con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de las recaudaciones, que la entidad hubiera obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no deba mantener en vigor al iniciar la vigencia de la presente ley.

II. Se determinará la recaudación por el total de impuestos que en el mismo año a que se refiere la fracción anterior obtenga la Federación en la república.

III. Se dividirá la suma que resulte conforme a la fracción I, entre el monto determinado de acuerdo con la fracción II.

IV. Se sumarán los resultados que, de acuerdo con la fracción anterior se obtengan en todas las entidades, y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada entidad represente en el total. Dicho tanto por ciento será la proporción en la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980.

A partir del ejercicio de 1981, se aplicará en sus términos la fórmula del artículo 3º de esta ley.

Artículo sexto. Los estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Distrito Federal, percibirán, a partir de la fecha en que esta ley entre en vigor, las participaciones que les correspondan sobre la recaudación federal que se obtenga a partir del 1º de enero de 1980, aun cuando por los cuales ya no percibirán participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos que las otorguen o que queden derogadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan, conforme a las leyes y decretos que quedarán derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º, fracción

XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que subsistan.

Lo dispuesto en este precepto es aplicable a las participaciones de los municipios que se pagan directamente por la Federación.

Comentario: Aunque no existen ni han existido desde la expedición de la LCF estados no coordinados, el sexto transitorio dispone que las entidades que no se adhieran al SNCF continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan conforme a las leyes y decretos que quedaron derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación (31-12-1979) y las de los impuestos especiales a que se refiere el inciso V, fracción XXIX, del artículo 73 de la CPEUM.

La Ley del IESPS, en su artículo 28, establece las siguientes participaciones a favor de las entidades que no se adhieran al SNCF, en la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases: I. Del importe recaudado sobre cerveza: *a)* 2.8% a las entidades que la produzcan, *b)* 36.6% a las entidades donde se consume, *c)* 7.9% a los municipios de las entidades donde se consume; II. Del importe recaudado sobre gasolina: *a)* 8% a las entidades federativas, *b)* 2% a los municipios; III. Del importe recaudado sobre tabaco: *a)* 2% a las entidades productoras, *b)* 13% a las entidades consumidoras, *c)* 5% a los municipios de las entidades consumidoras.⁹¹

Dado el caso, la SHCP cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de habitantes según los datos del último censo.

Los estados que no se adhieran al SNCF podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.

México, D.F., 22 de diciembre de 1978.– Antonio Riva Palacio López, D.P.– Antonio Ocampo Ramírez, S.P.– Pedro Ávila Hernández, D.S.– Joaquín E. Repetto Ocampo, S.S.– Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su

debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y ocho.– José López Portillo.– Rúbrica.– El secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.– Rúbrica.– El secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.– Rúbrica.

Notas

- ¹ El artículo primero transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley (27-12-1978) dispuso la entrada en vigor de la misma el 1º de enero de 1980, salvo las disposiciones del capítulo IV, titulado “De los organismos en materia de coordinación”, las que entrarían en vigor en lo conducente, el 1º de enero de 1979. Asimismo, el segundo transitorio dispuso la abrogación de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de 28 de diciembre de 1953. Y el tercero transitorio dispuso la abrogación de Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948, y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953.
- ² En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se adicionó el párrafo final de este artículo para señalar que la SHCP celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al SNCF.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para Incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se modificó este párrafo para sustituir la noción de “estados y Distrito Federal” por la de “entidades”.

- 3 Participaciones federales. Características; Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. 10 de febrero de 2000. Novena época, instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, febrero de 2000, tesis: P./J. 7/2000, p. 630.
- 4 En 1981, en razón de la promulgación de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), se reformó este artículo para realizar modificaciones de forma, en un primer párrafo, para aludir genéricamente a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación y posteriormente, en las fracciones, distinguir las participaciones relativas a uno y otro impuesto adicional. De esta manera, el contenido de la fracción corresponde exactamente al que tenía el anterior primer párrafo, en tanto que en la segunda fracción se modifica el reparto del Fondo para Municipios Fronterizos (FFM) derivado del impuesto adicional al impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados de la siguiente manera: 3.16% del impuesto adicional directo para los municipios, 28.44% para integrar el FFM; y el resto, 63.4%, para incrementar el FFM y ser distribuido entre los estados que se coordinaran en derechos, además de señalar la obligación de los estados de entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que recibieran del FFM, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, so pena de su entrega directa por la Federación y su descuento a los estados, amén de garantizar que dicha cantidad sea superior a lo recaudado por los conceptos que se dejan de percibir.
- 5 El artículo cuarto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley (27-12-1978), dispuso que para los efectos del artículo 2º, fracción I, los gravámenes que las entidades locales o municipales convinieran derogar o dejar en suspenso al adherirse al SNCF, se referirían al año de 1978 y a los gravámenes que estuvieron en vigor en dicho año.

Por su parte, el sexto transitorio dispuso que los estados que se adhirieran al SNCF y el Distrito Federal, percibirían, a partir de la fecha en que la Ley entrara en vigor, las participaciones que les correspondieran sobre la recaudación federal que se obtuviera a partir del 1º de enero de 1980, aun cuando correspondiera a impuestos causados con anterioridad por los cuales ya no percibirían participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos o que quedasen derogadas por la Ley del IVA. Las entidades que no se adhirieran al SNCF continuarían percibiendo las participaciones que les correspondieran, conforme a las leyes y decretos que

quedaran derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º, fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM, que subsistieran, incluyendo a las participaciones municipales que se pagaban directamente por la Federación.

En 1980, la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (30-12-1980) modificó la fracción II para aumentar de 0.37 a 0.50% el FFC y el último párrafo del mismo, para sustituir la noción de “fondos” por la de “ingresos totales anuales de la Federación”, así como para reducir la tasa del impuesto general de exportación sobre petróleo crudo, gas natural y sus derivados, de 2 a 1%, conservando 2% en las demás exportaciones.

En 1981, en atención a la promulgación de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), se reformó el último párrafo para adicionar el FGP con 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, del cual participarían las entidades federativas y sus municipios coordinados en materia de derechos, además de aclarar la denominación de los impuestos adicionales excluidos de la RFP, especificando la alusión al impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

En 1982, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1982), se adicionó la fracción I con un párrafo final para señalar que los estados que estuvieran coordinados en materia del ISAL, participarían de 80% de la recaudación del ISTUV que se obtuviera en su territorio, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto, correspondiendo, cuando menos, 20% a sus municipios.

En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformaron las fracciones I, párrafos primero y segundo, y II, párrafos primero y último, para incluir en el FFC los ingresos de la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, y aumentar dicho concepto de 0.37 a 0.50%, más 3% del FGP y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación, que constituirían el FFC. Asimismo, se precisó la exclusión en el cálculo del FFC, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados que llegare a cobrarse, el impuesto de 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, así como el derecho adicional de 5%

sobre el de hidrocarburos que se exporten, y se excluyó también el impuesto de 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, de la aplicación a que se refería el artículo 2º- A.

En 1986, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1986), se reformó el último párrafo para establecer algunas precisiones respecto de los ingresos que se deberían excluir del FGP, particularmente para referirse a la tasa de 2% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, el impuesto de 5% sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional de 5% sobre el impuesto de los hidrocarburos que se exporten.

En 1987, derivado de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987), se reformaron las fracciones I, primero y segundo párrafos, II, párrafo final y se adicionó la fracción I con un tercer párrafo e incisos *a* y *b*, este inciso formado por cuatro párrafos, pasando el tercer párrafo de la fracción I a ser el último de la misma fracción; y con el último párrafo, para modificar la determinación del FGP, reduciéndolo a 30% del IVA que recaudaran las entidades federativas, más un fondo ajustado, menos las devoluciones de la RFP atribuibles a dichas entidades. Este fondo ajustado se determinaría aplicando el factor de distribución al monto que resultara de restar de la RFP, 30% del IVA que recaudaran las entidades federativas. El factor de distribución sería el que se determinara para el fondo ajustado de 1988, el cual sería constante para los ejercicios siguientes, y sólo se modificaría cuando las partes convinieran derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes locales o municipales, caso en el cual el factor de distribución se aumentaría con el cociente resultante de dividir los ingresos provenientes de dichos gravámenes en el año en que se derogasen o suspendiesen, entre la RFP, menos 30% de la recaudación del IVA obtenido por las entidades, cuando las entidades se coordinaran o dejaran de estar coordinadas en materia de derechos. En estos supuestos se aumentaría o disminuiría el factor de distribución con el cociente resultante de dividir el monto que se determine multiplicando el coeficiente obtenido para el año de 1987, por 0.5% de la RFP entre la RFP menos 30% del IVA del año que corresponda.

Asimismo, se adicionó la fracción II para aclarar la referencia a que no se incluirían entre los ingresos totales anuales ni en la RFP (antes se aludía a “los fondos”), los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en

las demás exportaciones, ni el derecho adicional de 5% sobre el de los hidrocarburos que se exporten (antes se aludía genéricamente al impuesto adicional de 3% sobre las exportaciones), omitiendo la referencia al impuesto adicional de importaciones. Asimismo, los incentivos que se otorgaran a las entidades por recaudar o fiscalizar, no se computarían sobre el 30% del IVA recaudado por éstas.

En esa misma ley se estableció que los ingresos totales anuales de la Federación serían los que ésta obtuviese en cada ejercicio por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos. La RFP se formaría por dichos ingresos sin excluir las devoluciones. La parte de las devoluciones atribuibles a las entidades serían las cantidades que resultaran de aplicar al total de las devoluciones, el cociente que se obtuviera de dividir la suma de Fondo Ajustado, más 30% del IVA recaudado por las entidades, entre la RFP; y en las devoluciones se entenderían incluidas las compensaciones. El FGP no podría ser inferior al resultado de aplicar 17.351061% a los ingresos totales anuales. Si el Fondo resultara inferior a esta cantidad, la Federación aportaría la diferencia.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se aumentó el monto del FGP de 13 a 18.1% de la RFP, y se estableció que la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, disminuidos con las devoluciones. No se incluirían en la RFP, los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y de 2% en las demás exportaciones, y tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre los hidrocarburos.

El 50% restante se distribuiría en los términos del artículo 3º de la Ley. El FGP se adicionaría con un 0.5% de la RFP, del cual participarían las entidades federativas y sus municipios coordinados en materia de derechos. El FGP no se adicionaría con la parte que correspondía a las entidades no coordinadas en derechos. Asimismo el FGP se incrementaría con las contribuciones locales o municipales que las entidades convinieran con la SHCP en derogar o suspender.

Adicionalmente las entidades participarían en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la RFP y que se señalaran en los convenios respectivos. Y se introdujo la participación en 50% de los productos

de la Federación relacionados con bienes o bosques nacionales ubicados en el territorio de cada entidad.

Los estados que estuvieran adheridos al SNCF coordinados en el ISAL, participarían de 80% de la recaudación que se obtuviera en su territorio del ISTUV, en la parte que colaborasen en la recaudación de dicho impuesto, del cual, cuando menos 20% correspondería a los municipios.

Y se establecieron las siguientes disposiciones transitorias:

I. Durante los años de 1991 a 1993, en lugar de los porcientos a que se refieren las fracciones I y II, se aplicarán los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
1991	20%	80%
1992	30%	70%
1993	40%	60%

II. Durante 1990 el Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente: *a)* El 91.62%, conforme a lo previsto en el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1987. El monto a que se refiere la fracción I de dicho artículo será el del Fondo General de Participaciones del año de 1989; *b)* El 8.38% restante, en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en las participaciones a que se refiere el inciso anterior; y *c)* La reserva de contingencia a que haga referencia la Ley vigente hasta el 31 de diciembre de 1989, se distribuirá en los términos del inciso *b)* de esta fracción.

III. Los porcientos que sirven para integrar el Fondo General de Participaciones a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, así como los de los incisos *a)* y *b)* de la fracción anterior, se modificarán con la información definitiva de las participaciones y de la recaudación de 1989.

Finalmente, mediante una disposición que tendría vigencia por seis años (1990-1995), se creó la Reserva de Contingencia, integrada con 0.5% de la RFP en un ejercicio, que se destinaría a compensar a las entidades cuyas participaciones en el ejercicio de 1990 fueran inferiores a las de 1989, actualizadas por inflación. Cuando la Reserva no fuera suficiente para compensar a todas las entidades, la misma se destinaría en orden ascendente, compensando las cantidades en que se disminuyó la participación actualizada, hasta agotarse. En 1997 la Reserva pasaría a formar parte del FCP.

Y se aclara que el coeficiente de participación efectiva es el que resulte de dividir las participaciones que la entidad, excluyendo sus municipios, obtuviese en el ejercicio entre el FGP del mismo ejercicio.

En 1990, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformaron los párrafos primero, quinto y último, así como las fracciones I, primer párrafo y II para aumentar el FGP a 18.51% de la RFP y para señalar que tampoco se incluiría en la RFP el ISTUV de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en esta materia. Asimismo, se estableció la fórmula y porcentajes para la distribución del FGP actualmente en vigor. Además, se fusionó el FFC al FGP.

El FGP se adicionó con: 0.5% de la RFP y participarían las entidades y municipios que se coordinasen en derechos, excluyendo la parte correspondiente a las entidades que no se coordinasen en derechos; el porcentaje que representen los ingresos de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la SHCP, en derogar o dejar en suspenso; 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las Bases Especiales de Tributación, actualizado en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación; 100% del ISTUV recaudado en la entidad cuando se encuentren coordinadas en el ISAI e ISTUV, correspondiendo a sus municipios, cuando menos, 20 por ciento.

En 1991, en virtud de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (20-12-1991), se reformó el último párrafo para aumentar de 80 a 100% de la recaudación del ISTUV como incentivo para las entidades que se encuentren coordinadas en el ISAI y en el ISTUV, a cambio de la obligación de llevar un registro estatal vehicular.

En 1993, en la Ley que Establece las Reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3-12-1993), se reformó la fracción III, para establecer que el FGP se adicionaría con 1% de la RFP que correspondería a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinasen en derechos.

Asimismo, se reformaron los párrafos segundo y tercero para establecer que la recaudación federal participable sea la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuido por el total de las devoluciones por el total de los conceptos, así como para establecer que no se incluirán los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados ni de 2% en las demás

exportaciones; y tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Ese mismo año, en razón del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales Relacionadas con el Comercio y las Transacciones Internacionales (29-12-1993), se reformó el tercer párrafo para señalar que no se incluirán en la RFP, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Asimismo, en una disposición de vigencia anual, se señaló que durante el año de 1994, la distribución entre los municipios a que se refiere la fracción I del artículo 2º-A, se haría utilizando el procedimiento señalado en él, en lugar de la fórmula a que se refiere el tercer párrafo de dicha fracción. Al efecto, la distribución se determinaría para cada municipio colindante con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, conforme al porcentaje que representen las participaciones federales recibidas en 1993 por concepto de 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportaciones, a que se refiere el artículo 2º-A, fracción I, de la ley vigente hasta el 31 de diciembre de 1993, en el total de las participaciones que la Federación haya canalizado a los municipios por dichos conceptos durante 1993.

El porcentaje que resultara para cada municipio sería el coeficiente de participación que se le aplicaría para el año de 1994. Los municipios colindantes con la frontera o con litorales podrían recibir estas participaciones, siempre que la entidad de que se trate celebrara Convenio en materia de Vigilancia y Control de Introducción Ilegal al Territorio Nacional de Mercancías de Procedencia Extranjera y en dichos convenios se establecieran descuentos en las participaciones, en los casos en que se detectaran mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acreditara su legal estancia en el país.

En 1995, con motivo del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformaron el primer, cuarto y último párrafos para aumentar el Fondo General de Participaciones de 18.51 a 20% de la RFP y también para excluir de la RFP los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa y el IESPS, así como para suprimir la referencia a la coordinación respecto del ISAI –entonces recién abrogado–, y precisar además la referencia a la “participación” en el ISTUV como un “incentivo”. Asimismo, el artículo décimo cuarto transitorio dispuso que a partir del 1º de enero de 1996 quedaba

abrogada la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles del 27 de diciembre de 1979.

En 1996, en razón de la Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales (12-30-1996), se reformaron el cuarto párrafo y el actual último párrafo, además de adicionarse un último párrafo para excluir también de la RFP los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, el ISAN, el IESPS e ISR excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior a 15% a los ingresos por la obtención de premios del ISR, así como para excluir la referencia al ISAI, en razón de su derogación, y para otorgar a los estados 100% de la recaudación que se obtenga por el ISAN, del cual, 20% corresponderá a los municipios. Asimismo, se adicionó el artículo para establecer que tampoco se incluirían en la RFP los incentivos e impuestos que se mencionan.

- 6 Manuel Hallivis Pelayo, *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*, Tax Editores Unidos / Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 68-69.
- 7 Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, México, 1996, pp. 123-124.
- 8 José Alberto Saucedo Sánchez, *Hacia el federalismo fiscal / La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996, p. 97.
- 9 Miguel Ortiz Ruiz, *La mecánica de distribución de participaciones en ingresos federales a los estados y municipios (Un ejemplo numérico)*, Indetec, México, 1996, pp. 236-237.
- 10 Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 130.
- 11 En 1980, con motivo de la expedición de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (30-12-1980), se adicionó el artículo 2º-A para establecer una participación a los municipios fronterizos o portuarios en los impuestos adicionales sobre el impuesto general de importación y sobre el impuesto general de exportación, así como del adicional sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, a razón de 95%, señalándose para el último caso que 10% de la participación se otorgaría directamente a los municipios y el 90% restante para formar el FFM, conforme a las reglas del FFC.

En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil

(30-12-1983), se reformó el primer párrafo y su fracción II primer párrafo, así como los subincisos 1 y 2 del inciso *a* y el inciso *b*, 3º, primer párrafo y los incisos *a* y *b* de la fracción II, y se derogó el penúltimo párrafo para otorgar a los municipios 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, respecto del cual, 10% correspondería a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas y 90% para formar el FFM. Las otras dos terceras partes incrementarían el FFM para los estados que se coordinaran en derechos. El FFM se distribuiría de modo que cada estado recibiera anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. Si el monto del FFM fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuiría en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

En 1986, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1986), se reformaron las fracciones I y II y último párrafo; y se adicionó una fracción III para reducir la base de cálculo para la determinación de las participaciones a los municipios, del 3 a 2.8% del impuesto general de importación e incluir 2% del impuesto adicional sobre el impuesto general de exportación, 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten y 0.42% de los impuestos y derechos sobre minería e hidrocarburos, respecto de los cuales 30% se destinaría a formar el FFM y 70% incrementaría dicho fondo, pero sólo correspondería a las entidades coordinadas en materia de derechos. Estas cantidades se pagarían directamente a los municipios.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó la fracción III y párrafo siguiente para sustituir la noción de “ingresos totales anuales” por la de “recaudación federal participable” y señalar que el FFM se distribuiría entre los estados en proporción inversa a su participación *per capita*.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó la fracción III, numeral 2, segundo y penúltimo párrafos, para establecer que el 70% incrementaría el FFM y sólo correspondería a las entidades que se coordinaran en derechos. Asimismo, se modificó la fórmula para la distribución del FFM, estableciendo que los estados entregarían íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del FFM, de acuerdo con lo que establecieran

las legislaturas locales, garantizando que no fuera menor a lo recaudado por los conceptos que se dejaran de recibir por la coordinación en materia de derechos.

En 1993, la Ley que Establece las Reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3-12-1993) reformó las fracciones II y III, primer párrafo y el inciso 2, mismo que pasó a ser el subinciso 2 del inciso *a*, de la citada fracción III y se adicionó la fracción III con los incisos *a* y *b* para establecer participación a los municipios respecto de 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, así como 1% de la RFP por concepto de impuestos y derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, de la siguiente forma: 0.56% incrementará el FEM para las entidades que se coordinen en materia de derechos y el 0.44% restante será distribuido conforme a los resultados de su participación en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano.

Asimismo, el artículo tercero transitorio de esa misma ley dispuso que las entidades federativas contarían con un plazo de cuatro meses para proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, un Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano en el ámbito de su competencia y jurisdicción, en los términos y plazos que determinaran de mutuo acuerdo con la SHCP. Durante el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 30 de junio de 1994, el porcentaje a que se refiere la fracción III, inciso *b*, sería distribuido a las entidades federativas coordinadas en derechos, conforme a lo dispuesto en la fracción III, inciso *a*. La SHCP y las entidades federativas, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, deberían revisar periódicamente los resultados de dichos programas y determinar a partir de julio de 1994, la procedencia del otorgamiento de la participación adicional a que se refiere la fracción III, inciso *b*.

En ese mismo año, en razón del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales relacionadas con el Comercio y las Transacciones Internacionales (29-12-1993), se reformaron las fracciones I y II, primer párrafo, para establecer que los municipios participaran de 0.136% de la RFP, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre éste, disminuidos con las devoluciones. Asimismo, los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la entrada al país

o la salida de los bienes que se importen o exporten, siempre que exista convenio de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país. Además, los municipios participarán de 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

En 1995, con motivo del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reforma la fracción I, segundo párrafo, para suprimir la referencia a la integración de la RFP por todos los impuestos de la Federación, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, y para aumentar el FEM a 1% de la RFP, distribuido a razón de 16.8% para formarlo y el restante 83.2% para incrementarlo en el caso de las entidades que se coordinen en derechos.

- 12 *Finanzas nacionales y finanzas estatales / Mecanismos de conciliación*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales núm. 140, México, 1992, p. 270.
- 13 Hugo Carrasco, *op. cit.*, p. 131.
- 14 Mediante el Decreto por el que se Reforman los Artículos 3º, 6º y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal (14-07-2003), se reformó el artículo 3º para establecer también la obligación de la SHCP de publicar los porcentajes, fórmulas y variables utilizados para la determinación de las cantidades que recibirá cada entidad y municipio por concepto del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.
- 15 El artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley (27-12-1978) dispuso que para el año de 1980, no se aplicaría el procedimiento señalado en el artículo 3º, sino que procedería como sigue: I. Se sumarían todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus municipios con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de la recaudación que la entidad hubiera

obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no debería mantener en vigor al iniciar la vigencia de la Ley; II. Se determinaría la recaudación por el total de impuestos que en el mismo año a que se refiere la fracción anterior obtuviese la Federación en toda la república; III. Se dividiría la suma que resultare conforme a la fracción I, entre el monto determinado de acuerdo con la fracción II; y IV. Se sumarían los resultados que, de acuerdo con la fracción anterior, se obtuviesen en todas las entidades, y se determinaría el tanto por ciento que correspondiera a cada entidad en el total. Dicho tanto por ciento sería la proporción en la que cada entidad participaría en el FGP durante el ejercicio de 1980. A partir del ejercicio de 1981, se aplicaría en sus términos la fórmula del artículo 3º.

En 1982, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1982), se reformó el artículo para modificar la proporción en que cada entidad federativa participaría en el incremento del FGP, garantizando a las entidades federativas una cantidad igual a la suma que le hubiere correspondido en el año anterior, modificando el procedimiento para la determinación de dicha cantidad, mediante la supresión de las fracciones III y IV de la versión original de este artículo, e incorporando los incisos *a*, *b* y *c*, así como un párrafo más.

En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el primer párrafo y los incisos *a* y *b* de la fracción II, para excluir de la determinación del FGP 3% de su importe para adicionarlo al FFC, además de señalar que a la suma de las participaciones que correspondieran a la entidad, provenientes del FGP, en el segundo año anterior a aquel para el que se efectuara el cálculo, se dividiría entre la RFP obtenida en la entidad en el cuarto año anterior. El monto de la RFP obtenida en la entidad en el tercer año anterior a aquel para el que se hiciera el cálculo, se dividiría entre la RFP percibida en todo el país en dicho tercer año.

En 1987, en razón de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987), se reformó este artículo para reducir la cantidad del FGP que correspondería a cada entidad a 30% del IVA recaudado por la entidad adicionado con el Fondo Ajustado y disminuido con las devoluciones, menos 3% de su importe para adicionarlo al FFC.

Asimismo, se reformó la fracción I para garantizar a las entidades una cantidad igual a la del año inmediato anterior; la fracción II, para

establecer las cantidades correspondientes al Fondo Ajustado, señalando en el inciso *a*, que la suma de las cantidades que correspondan a la entidad, provenientes del Fondo Ajustado, en el segundo año anterior a aquel para el que se efectuara el cálculo, se dividiría entre la recaudación federal asignable a la entidad en el cuarto año anterior, respecto del cual se efectúa el cálculo; en el inciso *b*, que el monto de la recaudación asignable a la entidad en el tercer año anterior a aquel para el que se hiciera el cálculo, se dividiría entre la recaudación asignable en todo el país en dicho tercer año; y el inciso *c*, para establecer que se multiplicarían entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos *a* y *b*.

Se sumarían los resultados y se determinaría el coeficiente que correspondiera a cada entidad en el incremento del Fondo Ajustado. Este coeficiente sería la proporción en que cada entidad participaría en el incremento del Fondo Ajustado en el año para el que se efectuara el cálculo. Las devoluciones atribuibles a la entidad serían la cantidad que resultara de aplicar al total de las devoluciones atribuibles a las entidades, el cociente que se obtuviera de dividir la suma de las cantidades que correspondieran a la entidad dentro del Fondo Ajustado más 30% del IVA recaudado por la misma, entre la suma total del Fondo Ajustado más 30% del IVA recaudado por las entidades.

En el supuesto de que una entidad se coordinara o dejara de estarlo en materia de derechos, su factor de distribución dentro del Fondo Ajustado se modificaría adicionando o restando a la suma de las cantidades que correspondieran a la entidad provenientes del Fondo Ajustado, el resultado de multiplicar el coeficiente de distribución de la entidad para el año de 1987 por 0.5% de la Recaudación Total Participable en el ejercicio fiscal en que ello ocurriera.

Se entendería por *recaudación asignable*, la que se obtuviera por impuestos federales cuyo origen por entidades fuera plenamente identificable. No se consideraría identificable el origen por entidades de los impuestos al comercio exterior.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó el artículo para señalar que la cantidad que corresponda a cada entidad en 50% del FGP se obtendría conforme a lo siguiente: las participaciones en 50% del FGP se multiplicarían por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el mismo año y el resultado se dividiría entre las contribuciones asignables en el

segundo año anterior. Se sumarían los resultados que se obtuviesen y se determinaría el porcentaje que correspondiera a cada una de ellas, el cual sería la proporción en que cada entidad participaría en esta parte del FGP.

Para tal efecto, se consideraban contribuciones asignables el ISAN, ISTUV y el IESPS en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos labrados, predial y derechos de agua.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó el artículo para el porcentaje del FGP que se distribuía entre las entidades bajo el principio de resarcimiento de los ingresos que habían dejado de captar al incorporarse al SNCF, el cual pasó de 50 a 45.17%. La fórmula se tradujo en un algoritmo y se modificó la referencia a las “contribuciones asignables”, ahora denominadas “impuestos asignables”, incluyendo todos los ingresos por concepto del IESPS y no sólo los señalados con anterioridad.

En 1995, en atención al Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), una disposición transitoria estableció que las reformas y adiciones a la Ley entrarían en vigor a partir del 1º de enero de 1996, con excepción de la reforma al último párrafo del artículo 3º, la cual entrará en vigor a partir del 1º de enero de 1997. Asimismo, el impuesto asignable correspondiente al ISAN para los años de 1995 y 1996, se determinaría conforme a lo siguiente: *a)* Se consideraría como base la información mensual que presentaran los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la ley de la materia; *b)* A los precios de los automóviles contenidos en la información a que se refiere el inciso anterior, se aplicaría la tarifa establecida en el artículo 3º de la Ley del ISAN, vigente al mes en que se efectuó la enajenación. En las entidades donde se aplicara lo dispuesto en la fracción II del artículo 8º de la Ley del ISAN, el impuesto asignable para los años de 1995 y 1996 se determinaría conforme a esta disposición.

El procedimiento anterior permitirá determinar la participación para las entidades federativas en el FGP y que se distribuirá de conformidad con la recaudación en cada entidad (45.17%), correspondiente exclusivamente a ISTUV, IESPS e ISAN.

En 1996, en razón de la Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales (12-30-1996), se reformó el último párrafo para excluir al ISAI de

los impuestos asignables, y permitir que esta fuente de ingresos fuera gravada por las entidades federativas.

El artículo undécimo transitorio de la Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales (30-12-1996) dispuso dejar sin efecto la reforma al último párrafo del artículo 3º de la Ley realizada en 1995 de conformidad con el artículo décimo tercero, fracción I, del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (15-12-1995), estableciendo al efecto un nuevo procedimiento para el cálculo del impuesto asignable correspondiente al ISAN, para los años de 1995 y 1996, en razón de la abrogación de este impuesto en la reforma fiscal para 1996 y su restablecimiento a partir de enero de 1997, conforme a lo siguiente: *a)* Se consideraría como base la información mensual que presentaran los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la ley de la materia, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996; *b)* A los precios de los automóviles contenidos en la información a que se refiere el inciso anterior, se aplicaría la tarifa a que se refiere el artículo 3º de la Ley del ISAN, vigente al mes en que se efectuó la enajenación.

Para las entidades en que se aplicara lo dispuesto en la fracción II del artículo 8º de la Ley del ISAN, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, el impuesto asignable para los años de 1995 y 1996 se determinaría conforme a esta disposición. El impuesto asignable correspondiente a los años de 1997 y 1998 se determinaría conforme a lo establecido en la Ley Federal del ISAN, sin considerar las reducciones a que se referían los artículos quinto y sexto transitorios de la citada ley.

En 1997, con motivo de la suspensión del ISAN, una disposición transitoria de la Ley estableció que se dejaba sin efecto la reforma al último párrafo de este artículo, que de conformidad con el artículo décimo tercero, fracción I, del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (15-12-1995), entraría en vigor el 1º de enero de 1997. En tanto que el impuesto asignable correspondiente al ISAN, para los años de 1995 y 1996, se determinaría conforme a lo siguiente: *a)* Se consideraría como base la información mensual que presentan los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996; *b)* A los precios de los automóviles contenidos en dicha información, se aplicaría la tarifa a que se refiere el artículo 3º de la Ley del ISAN, vigente al mes en que se efectuó la enajenación. Para las entidades en que se aplique lo dispuesto en la fracción II del artículo 8º de

la Ley del ISAN, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, el impuesto asignable para los años de 1995 y 1996 se determinaría conforme a esta disposición.

El impuesto asignable correspondiente al ISAN para los años de 1997 y 1998 se determinaría conforme a lo establecido en la Ley Federal del ISAN, sin considerar las reducciones a que se refieren los artículos quinto y sexto transitorios de la citada ley.

¹⁶ Hugo Carrasco Iriarte, *op. cit.*

¹⁷ En 1995, en razón del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se adicionó este artículo para establecer que las entidades adheridas al SNCF participarían de la recaudación que se obtenga del IESPS aplicable a la cerveza y bebidas alcohólicas (20%), así como en tabacos labrados (8%), respecto del cual deberá enterarse a los municipios el 20 por ciento.

¹⁸ En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el artículo para modificar la fórmula de distribución del FFC en proporción inversa a la participación *per capita* que tenga cada entidad en el FGP, a manera de compensación. Es de señalar que la fórmula originaria se dirigía a las entidades menos favorecidas por las participaciones, para lo cual se consideraba el gasto público federal en educación básica aplicado en la entidad y su población. Al efecto, la información acerca de la población corresponde al Consejo Nacional de Población.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se derogó el artículo 4º, con lo cual desapareció el FFC, pero mediante una disposición transitoria de vigencia por seis años (1990-1995), se creó la Reserva de Contingencia, que se integraría con 0.5% de la RFP en un ejercicio y se destinaría a compensar a las entidades cuyas participaciones en el ejercicio de 1990 fueran inferiores a las de 1989, actualizadas por inflación. Cuando la Reserva no fuera suficiente para compensar a todas las entidades, la misma se aplicaría en orden ascendente, compensando las cantidades en que se disminuyó la participación actualizada, hasta agotarse. En 1997 la Reserva pasó a formar parte del FGP y el coeficiente de participación efectiva fue el resultante de dividir las participaciones que la entidad, excluyendo sus municipios, obtenga en el ejercicio de que se trate entre el FGP en el mismo ejercicio.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se adicionó la nueva versión de este artículo. Sin embargo, la Reserva se redujo a 0.25% de la RFP. El 50% se distribuiría cuatrimestralmente y el 50% restante, al cierre del ejercicio, y continuaría empleándose para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en el FGP y FFM no alcanzara el crecimiento experimentado por la RFP respecto a 1990, a manera de garantizar un crecimiento de las participaciones igual al de la RFP.

La Reserva de Contingencia se distribuiría empezando por la entidad que tuviera la participación más baja y continuaría hacia la que tuviera la más alta, hasta agotarse. De la Reserva de Contingencia, las entidades participarían a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. Asimismo, se creó una Reserva de Compensación para las entidades afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones, que se formaría con el remanente de 0.5% de la RFP y del FFM. El monto en que cada entidad resultara afectada se determinaría restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que correspondiera. La distribución de la Reserva de Compensación se haría empezando por la entidad que resultara menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

En 1993, en razón de la Ley que Establece las Reducciones Impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3-12-1993), se reformó el quinto párrafo, para establecer la reserva de compensación para las entidades federativas que resultaran afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

En ese mismo año, como consecuencia del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales relacionadas con el Comercio y las Transacciones Internacionales (29-12-1993), se reformó el primer párrafo para corregir algunas erratas de la Reserva de Contingencia: “del año” por “del alto” y “La reserva” por “A reserva”.

En 1995, derivado del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformaron el primer y quinto párrafos para adelantar la proporción de la entrega mensual de la Reserva de Contingencia, de 50 a 90%, dejando el 10% restante al cierre del

ejercicio; incorporar también la referencia al FGP y FFM en los artículos 2º y 2º-A, fracción III, de esta ley; eliminar la explicación existente al objeto de la Reserva, que era para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la RFP, así como para aumentar la Reserva de Compensación a 1% del remanente de la Recaudación Federal Participable; además de sustituir la referencia al artículo 2º-A, fracción III, “inciso 2”, por “inciso b)”, de la Ley.

- ¹⁹ En 1981, la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), reformó este artículo para incorporar a la hipótesis del artículo que se comenta, en el sentido de que los cálculos de participaciones señaladas en el artículo 2-A, deberán incluir a las entidades que no se coordinen en derechos, e incorporar dentro de las deducciones el FFM.

En 1987, la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987) reformó el artículo para incluir la referencia a las participaciones establecidas en los artículos 2º y 2º-A, e incluir la deducción del FFM, en la parte correspondiente a las entidades no adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó el artículo para suprimir la referencia a las participaciones señaladas en el artículo 4º, esto es, para suprimir la referencia al FFC.

- ²⁰ En atención a la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), se reformó el artículo para aludir directamente a “las participaciones”, excluir la alusión a “la proporción de las participaciones”, incluir la alusión a “sus incrementos”, además de incorporar la referencia a su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. Asimismo, se adicionó el segundo párrafo relativo a la información y pago de las entidades federativas a sus municipios.

En 1982, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1982), se reformó el segundo párrafo y se adicionó el párrafo tercero para señalar que las entidades federativas informarían y pagarían a cada uno de sus municipios el monto de las participaciones que les correspondieran, incluyendo el FFM y cualquiera otro, con la misma periodicidad con que la Federación lo hiciera, suprimiendo la alusión al FFC.

En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el segundo párrafo, para señalar la entrega de las participaciones municipales por conducto de las entidades, además de que el retraso daría lugar al pago de intereses y, de persistir el incumplimiento, la Federación las entregaría directamente, descontándolas del monto que corresponda al estado. Y se adicionó un último párrafo para establecer que las participaciones serán en efectivo y no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, así como para asentar la obligación de los gobiernos de las entidades de publicar las participaciones que correspondan a sus municipios.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformaron el primer y tercer párrafos para suprimir la alusión al FCC, respecto del porcentaje correspondiente a los municipios.

En 1991, en razón de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (20-12-1991), se reformó el tercer párrafo para asegurar a los municipios 20% del incentivo que corresponda a cada entidad con motivo de la coordinación en el ISAI y el ISTUV.

En 1996, en atención a la Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales (30-12-1996), se reformó el tercer párrafo para precisar la referencia a los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2º de la Ley, que anteriormente remitía solamente al último párrafo, respecto del 20% correspondiente a los municipios.

²¹ Por Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 6º y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal (14-07-2003), se modificó el cuarto párrafo fundamentalmente para establecer la obligación de la SHCP de publicar también los porcentajes, fórmulas y variables utilizadas para la determinación de las participaciones correspondientes a cada una de las entidades federativas, señalando un plazo máximo de 15 días posteriores para que las entidades federativas realicen lo mismo respecto de la parte correspondiente a sus municipios.

²² En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el último párrafo, para agregar en la determinación de las participaciones, las concernientes a los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería.

En 1986, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1986), se reformó el primer párrafo para incluir, dentro del cálculo de participaciones que correspondan a las entidades, los fondos municipales en materia de derechos de minería e hidrocarburos.

En 1987, en atención a la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987), se reformó el artículo fundamentalmente para señalar la misma mecánica de determinación del FGP para el FFC y el FFM. En el segundo párrafo se sustituyó la noción de “afectación” por la de “cálculo”, agregando un tercer párrafo con el corrimiento del siguiente, para establecer la obligación de la Federación para realizar ajustes cuatrimestrales que serían liquidados dentro de los dos meses siguientes. Y en el último párrafo para sustituir la noción “determinará la recaudación total por concepto de impuestos” por “determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio”.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó el primer párrafo y se adicionó un último párrafo para precisar la redacción de este artículo, sustituyendo la noción de “las participaciones” por la referencia a “el Fondo General de Participaciones”; “se calculará” por “se determinará”; “afectará mensualmente” por “hará un cálculo mensual; “sobre recaudación total de la federación” por “considerando la recaudación federal participable”. Asimismo, se establece ahora que de igual forma se procederá con el Fondo de Fomento Municipal. Además, se establece que durante los primeros meses de cada ejercicio las participaciones en el Fondo General de Participaciones se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó el último párrafo para incluir en él la referencia al FFM.

En 1993, en razón del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales Relacionadas con el Comercio y las Transacciones Internacionales (29-12-1993), se reformaron las fracciones I y II, en el primer caso para precisar la participación de los municipios en la RFP, pasando de 10% del 1% del impuesto adicional sobre el impuesto general

de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados en 1980, a 95% de los impuestos adicionales del 3% general a la importación y del 25% sobre el impuesto general a la exportación en 1981, para convertirse en 0.136% de los dos impuestos en 1993; y en el segundo caso, para excluir la alusión al impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

En 1995, en atención al Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformaron el primer y quinto párrafos para incluir en este concepto a todas las participaciones y no sólo al FFM, como ocurría desde la reforma de 1989.

²³ Miguel Ortiz Ruiz, *op. cit.*, p. 264.

²⁴ *Ibid.*, pp. 265-266.

²⁵ La Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981) reformó el primer párrafo de este artículo para aclarar la redacción de este artículo incorporando la referencia a la Federación y a las entidades, y se adicionó un tercer párrafo alusivo a la información que deberá proporcionar la Federación respecto del comportamiento de las participaciones. Es de hacer notar que el referido párrafo tercero se convirtió en el segundo a partir de la reforma del 26 de diciembre de 1990, al derogarse el anterior párrafo segundo alusivo a la facultad exclusiva de la Federación para otorgar estímulos fiscales en materia de impuestos federales.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se derogó el segundo párrafo para suprimir la alusión a que sólo la Federación otorgaría estímulos fiscales en relación con los ingresos federales, los cuales afectarían exclusivamente la percepción neta de la Federación, siendo que las entidades no otorgarían estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales.

En 1995, en virtud del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformó el primer párrafo para incluir en la hipótesis de esta disposición los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa, sustituyendo también la noción de “cobro” por la de “pago”.

²⁶ La Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981) reformó este artículo para incorporar a los municipios e incluir la autorización de las legislaturas locales, la denominación

del registro, así como los créditos contraídos con las instituciones nacionales de crédito y personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Se agregó la alusión a la garantía solidaria del estado con sus municipios, y el pago de las obligaciones garantizadas por la SHCP en orden cronológico de inscripción de sus compromisos. Las deudas del estado derivadas de ajustes en participaciones serían sujetas de compensación por la Federación, y un reglamento señalaría los requisitos para el registro de las obligaciones.

En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el primer párrafo para ampliar las posibilidades de las entidades y municipios para obligarse, otorgando en garantía sus participaciones, con todas las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó el cuarto párrafo para incluir en el Sistema de Compensación de Adeudos a los municipios, estableciéndose el principio de que las deudas de las entidades derivadas de ajustes en participaciones o por sanciones por incumplimiento de las metas pactadas en materia de administración de impuestos podrán ser objeto de compensación.

En 1990, en razón de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó el penúltimo párrafo para señalar que no estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo las compensaciones que requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos.

En 1995, en razón del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformaron el tercer y cuarto párrafos, y se adicionó un quinto párrafo, pasando el entonces quinto a ser el sexto, para aclarar que las obligaciones de pago garantizadas con las participaciones serían a cargo de las entidades y municipios, y no de la SHCP, además de establecer que éstas se pagarían no en orden cronológico como anteriormente señalaba este artículo, sino de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda, para lo cual, las entidades deberían contar con un registro único

de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información. Asimismo, se fortalecieron las facultades de la Federación en materia de compensación de adeudos con cargo a participaciones. Y por último se adicionó dicho párrafo con objeto de facultar a la SHCP para suscribir con las entidades convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas. Sin embargo, una disposición transitoria dispuso que la reforma al tercer párrafo no sería aplicable a la deuda contraída por las entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 1995.

- ²⁷ El Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipales (07-07-1982) sustituyó al Decreto relativo al Registro de los Compromisos que Adquieran las Entidades Federativas con Garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales de 20 de junio de 1935, el cual había sido abrogado en el artículo tercero transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1981).

En el Registro se inscriben las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas por las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, cuando solicitan que sus participaciones queden afectas en garantía del pago de dichas obligaciones.

La inscripción en el Registro se efectúa siempre que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional contraídas con entidades y personas de nacionalidad mexicana para inversiones públicas productivas u obligaciones contingentes, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos; cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana; que la legislatura del estado haya autorizado previamente que la obligación que afecta las participaciones sea suficiente para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado, y en el caso de los municipios, que se trate de participaciones que la Federación les deba pagar directamente.

Cuando las participaciones correspondientes a los municipios no sean suficientes para cubrir el monto de las obligaciones cuya inscripción se solicite, se podrá efectuar ésta si el estado correspondiente otorga garantía solidaria.

Ningún estado podrá comprometer participaciones que correspondan a un municipio para garantizar obligaciones del propio estado o de otros municipios.

En el caso del Distrito Federal, además se deberá cumplir con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública y se obtendrá del Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, la autorización para afectar sus participaciones en ingresos federales.

La SHCP, una vez integrado el expediente, resolverá sobre la procedencia de la inscripción y notificará a las partes interesadas el acuerdo respectivo.

Una vez efectuado el registro, sólo podrá modificarse con las mismas formalidades de su inscripción y con la aceptación expresa de las partes interesadas.

Las entidades federativas y municipios deberán informar trimestralmente a la SHCP, el estado de cuenta que guarden sus obligaciones registradas.

Al efectuarse el pago total de las obligaciones, las entidades federativas o municipios deberán comprobarlo ante la SHCP para que proceda a cancelar la inscripción relativa.

La inscripción de las obligaciones directas o contingentes a cargo de las entidades federativas o municipios confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que correspondan a aquéllos en los ingresos federales.

Dado el caso, el acreditante deberá presentar su solicitud de pago ante la SHCP, y comunicarlo simultáneamente a la entidad federativa o municipio. La SHCP deberá confirmar la mora existente y, en su caso, efectuar el pago respectivo con cargo a las participaciones afectadas, e informarlo a dichas entidades o municipios.

²⁸ Gerardo Gil Valdivia, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 142.

²⁹ En 1992, con motivo de la Ley que Armoniza Diversas Disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para Evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal (20-07-1992), se adicionó el artículo 9º-A para establecer que la Federación, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje federales, podrán convenir en crear fondos para obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes, aportando en montos iguales, sin que la aportación federal excediese de 10% de los ingresos que obtenga por el puente.

En 1995, en virtud del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformó este artículo para permitir que los llamados “Fondos de Peaje” se apliquen también a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, y prohibir su aplicación en gasto corriente. De igual manera, se aumentó la participación de la Federación de 10 a 80%, sin que ésta exceda de 25% de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje, y se estableció que la aportación federal se distribuiría en partes iguales entre el estado y el municipio, y el estado destinaría al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.

- 30 En 2003, por virtud del Decreto por el que se Reforma el Artículo 9º-A de la Ley de Coordinación Fiscal (14-07-2003), se modificaron los párrafos primero y segundo para limitar este fondo a los puentes de peaje internacionales y a obras de impacto regional directamente en la zona donde se realice el cobro del peaje, así como para aumentar la aportación de la Federación de 25 a 50%. Asimismo, se adicionaron los párrafos tercero al quinto para establecer como requisito el aumento de la recaudación del impuesto predial y la suscripción del Acuerdo de Mejora Recaudatoria, además de referir la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la exclusión del Fideicomiso de Rescate Carretero.
- 31 María de Jesús Miguel Calzada, “Coordinación fiscal”, en Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz (coord.), *Derecho financiero / Panorama del derecho mexicano*, McGraw-Hill / Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 108, 1997, p. 172.
- 32 Sergio Elías Gutiérrez S. y Roberto Rives S., *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, Las Líneas del Mar, México, 1995², pp. 380-382.
- 33 COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO A PARTIR DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXIX/2000, p. 432.
- 34 COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado S.A. de C.V., 11 de octubre del año 2000. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo XIII, enero de 2001, p. 957. Novena época, instancia: Segunda Sala, fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, mayo de 2001, tesis 2ª/J. 17/2001, p. 293.

³⁵ En 1981, en razón de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), se adicionó este artículo para establecer los derechos estatales que deberán suspender las entidades federativas que opten por coordinarse en esa materia, fundamentalmente en materia de licencias, registro, vía pública y actos de inspección y vigilancia, así como para señalar que el Distrito Federal queda coordinado en esta materia.

En 1987, la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987) reformó el primer párrafo para precisar la alusión a los derechos estatales que se suspenden con motivo de la incorporación al Sistema, remitiendo a los términos de la fracción I del artículo 2º, en vez del segundo párrafo de la fracción I del mismo artículo.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformó el primer párrafo y la fracción III para aludir directamente a la coordinación en “derechos”, y para introducir la referencia a que tampoco se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta disposición los derechos de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.

En 1993, en razón de la Ley que Establece las Reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3-12-1993), se reformó la fracción I, primer y cuarto párrafos, para establecer dentro de la materia de coordinación en derechos las licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones o requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios, así como los que resulten consecuencia de permitir o tolerar excepciones, sin que por ello se limite la facultad de los estados y municipios para requerir, otorgar o realizar tales actos. Y se adicionó un sexto párrafo, pasando el sexto a ser el séptimo párrafo, para señalar que también se considerarán como derechos las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por otro concepto o como garantía de pago por posibles infracciones.

En 1995, en virtud del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformó la fracción III y el

segundo párrafo para incluir los derechos por el uso o tenencia de anuncios. Y se adicionó la fracción I, con los incisos *f* y *g*, para incluir las licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se suprimió un último párrafo de este artículo alusivo a la coordinación obligatoria del Distrito Federal en materia de derechos por mandato de la Ley.

- ³⁶ En 1981, en razón de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal (31-12-1981), se introdujo este artículo para reglamentar el caso de los estados que no se coordinen en derechos pero continúan adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En 1993, la Ley que Establece las Reducciones Impositivas Acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3-12-1993) reformó el tercer párrafo para señalar que cuando la legislación local establezca derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10-A, dará lugar al inicio del procedimiento de declaratoria para dejar sin efectos la coordinación en materia de derechos, caso en el cual procederá el juicio de controversia constitucional.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000) se modificaron los párrafos primero y segundo para sustituir la noción de “estados” por la de “entidades”.

- ³⁷ En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-89), se reformó el último párrafo para suprimir la alusión al FFC y sustituirla por la referencia al FGP dentro de las cantidades en que se reducirían las participaciones de una entidad con motivo de su no coordinación en derechos para incrementar el FGP del siguiente ejercicio fiscal.
- ³⁸ En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se adicionó el artículo 11-A para señalar que las personas que resulten afectadas por resoluciones de una entidad federativa que falten al cumplimiento del acuerdo o del convenio celebrado

con la SHCP, podrán presentar recurso de inconformidad, el cual se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación con algunas modalidades.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó el artículo y se adicionó un segundo párrafo para, en el primer caso, ampliar la procedencia del recurso de inconformidad a cualquier caso de afectación a las personas de una entidad por incumplimiento de las disposiciones del SNCF, de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles. Es de hacer notar que anteriormente se refería sólo a resoluciones. Y en el segundo caso, para permitir la presentación del recurso por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común, agregando que los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones podrán fungir como representantes.

³⁹ “LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN ESE ORDENAMIENTO.- El artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal no establece como supuesto de procedencia del recurso de inconformidad, previsto por dicho numeral, el que se combata la determinación de un crédito o la ejecución coactiva del mismo, por lo que la *A-quo* resuelve correctamente cuando declara que debe admitirse a trámite dicho recurso, ya que el citado precepto jurídico únicamente prevé como supuesto de interposición de este medio de defensa, el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia de derechos, que afecte a quien lo promueva, estableciéndose así, de manera genérica, la hipótesis de procedencia del recurso aludido, por quien tenga interés jurídico, bastando para ello que demuestre ser contribuyente, en razón de la actividad que realiza.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P. II/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 61, enero de 1993, p. 8.

⁴⁰ Emilio Margain Manatou, *El recurso administrativo en México*, Editorial Porrúa, México, 2001⁶, p. 232.

⁴¹ “De conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal el recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones establecidas por el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación, por lo que considero que este medio de defensa es optativo, al tener esta característica el citado recurso de revocación.” Gonzalo Armienta Hernández, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Editorial Porrúa, México, 1996³, p. 146.

- 42 RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUÁNDO SON OPTATIVOS Y CUÁNDO SON OBLIGATORIOS. Revisión fiscal 451/90. Saúl Régules. 28 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Bizcan. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.
- 43 COORDINACION FISCAL, CONVENIO DE. VÍAS DE DEFENSA EN CONTRA DE RESOLUCIONES RECAÍDAS A UN RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE PRETENDE QUE UN ESTADO INFRINGIÓ AQUÉL; octava época; instancia: Pleno; fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; tomo 61, enero de 1993, tesis: P. II/93, p. 56.
- 44 En 1995, en razón de la expedición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (11-05-1995), se derogaron los párrafos segundo al cuarto, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a la misma (artículo tercero transitorio).

En ese mismo año, en virtud del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformó el artículo 12, último párrafo, para sustituir el procedimiento de impugnación señalado en este artículo con el procedimiento de controversia constitucional a que se refiere la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución antes citado.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se modificó el párrafo primero de este artículo para sustituir la noción de “estados” por la de “entidades”.

- 45 Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, México, 1996, pp. 99-100.
- 46 En 1980, en virtud de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (30-12-1980), se reformó el párrafo primero con objeto de facultar a las autoridades fiscales de los municipios para realizar funciones de registro, recaudación, fiscalización y administración; el párrafo segundo para establecer en plural la alusión a los “convenios”; y el último párrafo para sustituir la noción de “gastos de administración” de las entidades por la de “percepciones”, respecto de las actividades de administración fiscal que realicen.

En 1995, en razón del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras (18-12-1995), se reformó el segundo párrafo para establecer en plural la referencia a los “convenios objeto de esta disposición”, además de señalar la posibilidad de su entrada en vigor a

partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan, amén del día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se modificaron los párrafos primero, segundo y tercero para sustituir la noción de “estados” por la de “entidades”. Asimismo, se suprimió el cuarto párrafo y se modificaron el quinto y último párrafos para suprimir la obligatoriedad del Distrito Federal para coordinarse en esta materia.

- ⁴⁷ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999¹⁰, p. 774.
- ⁴⁸ Cesáreo Contreras, *Sistema de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (Zofemat)*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 1996, p. 17.
- ⁴⁹ Rigoberto Reyes Altamirano, *Diccionario de términos fiscales*, Tax Editores Unidos, México, 1998²; y Cesáreo Larios Contreras, *op. cit.*, p. 18.
- ⁵⁰ En 1980, con motivo de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Dero-ga Diversas Disposiciones Fiscales (30-12-1980), se reformó este artículo para facultar a los municipios como autoridades fiscales federales en el marco de los convenios y acuerdos de coordinación y colaboración fiscal.
- ⁵¹ COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL. Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado S.A. de C.V., 11 de octubre de 2000. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXXII/2000, p. 436.
- ⁵² AUTORIDADES MUNICIPALES. PARA LA RECAUDACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES FEDERALES DEBEN CITAR COMO FUNDAMENTO EN EL OFICIO RESPECTIVO EL CONVENIO O ACUERDO POR EL CUAL ACTÚAN EN FUNCIÓN DE UNA ORDEN FEDERAL (ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL). PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 56/96. Complejo Turístico Real Acapulco S.A. de C.V., 14 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: Ignacio Cuenca Zamora. Novena época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, octubre de 1996, tesis XXI.1º21 A, p. 501.

- 53 DIRECTOR DE FISCALIZACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIR ÓRDENES DE AUDITORÍA EN MATERIA DE IMPUESTOS COORDINADOS FEDERALES Y PARA HABILITAR DÍAS Y HORAS INHÁBILES. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 16/91. Accesorios Cabaña S.A. de C.V., 24 de septiembre de 1991. Octava época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XV, enero de 1995, tesis VI.2º185 A, p. 224.
- 54 DIRECTOR DE FISCALIZACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA SOLICITAR DOCUMENTACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL DESAHOGO DE UNA AUDITORÍA EN MATERIA DE IMPUESTOS COORDINADOS FEDERALES (LEGISLACIÓN DE PUEBLA). SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 9/91. Carmen Patricia Núñez Bretón. 23 de abril de 1991. Revisión fiscal 10/91. Industrial Textil Majestic S.A., 3 de mayo de 1991. Octava época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VIII, diciembre de 1991, tesis VI. 2º J/161, p. 108.
- 55 SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. NO REQUIERE DE UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES DESTACADO POR PARTE DEL EJECUTIVO ESTATAL PARA INTERVENIR EN LA REVISIÓN Y LIQUIDACIÓN DE IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS, YA QUE AQUÉL SE ENCUENTRA CONTENIDO EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROPIA SECRETARÍA. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 17/91. Super Materiales Tepeyac S.A. de C.V., 9 de agosto de 1991. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VIII, octubre de 1991, p. 273.
- 56 COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA. ARTÍCULO VIGÉSIMOPRIMERO. *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1383/88. Limpieza y Servicios, S.A. 5 de octubre de 1988. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo II, segunda parte-1, julio a diciembre de 1988, p. 160.
- 57 En 1983, con motivo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Modifica Decreto de Carácter Mercantil (30-12-1983), se reformó el primer párrafo para sustituir la noción de “impuestos federales” por la de “ingresos federales”. El segundo párrafo para corregir “...y podrá a su disposición...”, para quedar “...y pondrá a su disposición...”. Asimismo, agregar un tercer párrafo para señalar, como excepción al principio que establece la obligación de concentrar en la SHCP

lo recaudado, el 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que recauden. Y el último párrafo para modificar la noción de “...recargos a la tasa...” por la de “...intereses a la tasa de recargos...”; “...que fije la Ley de Ingresos de la Federación...”, por “...que establezca anualmente el Congreso de la Unión...”; y “...para el caso de prórroga de créditos fiscales...” por “...para los casos de autorizaciones de pago a plazos de contribuciones...”.

En 1987, en razón de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1987), se reformó el tercer párrafo para señalar, ahora en sentido positivo, que las entidades, sin perjuicio de rendir su cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen, sólo enterarán a la SHCP, además de 20% del ISTUV, como mínimo, 70% del IVA recaudado.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se reformaron el segundo, tercero y cuarto párrafos para aludir ahora en singular al “fondo” y no a “los fondos” establecidos en el artículo 2º de la Ley, con motivo de la desaparición del FFC; para establecer que las entidades sólo concentrarán a la SHCP 20% del ISTUV, cuando estén coordinadas en materia de adquisición de inmuebles; y para precisar que la falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a actualizaciones por inflación y a que se causen “intereses” y no “recargos” a la tasa que establezca “anualmente el Congreso de la Unión”, en vez de “la Ley de Ingresos”, para los casos de autorizaciones de “pago a plazo de contribuciones”, en vez de “prórroga de créditos fiscales”, como anteriormente se establecía.

En 1990, como consecuencia de la promulgación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes Federales (26-12-1990), se reformó el tercer párrafo para establecer que las entidades coordinadas en materia del ISTUV deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de este impuesto.

En 1996, con motivo de la Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales (12-30-1996), se reformó el tercer párrafo para señalar que las entidades coordinadas en ISTUV e ISAN deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos, excluyendo al derogado ISAL.

⁵⁸ En 1988, en razón de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (31-12-1988), se adicionó el artículo 15-A

para establecer que las entidades federativas que por el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto de contribuyentes menores, determinarían que éstos han dejado de ser menores, participarían de 80% del ISR de las actividades empresariales de dichos contribuyentes por los tres años siguientes. Al efecto, las entidades informarían a la SHCP de esta circunstancia. Asimismo, si el contribuyente acumulaba otros ingresos, 80% se calcularía por el impuesto que proporcionalmente correspondiera a dichas actividades. Durante el periodo señalado, el total de la recaudación se consideraría dentro de los impuestos asignables a la entidad federativa de que se tratara.

En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se derogó este artículo.

- 59 COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1383/88. Limpieza y Servicios S.A., 5 de octubre de 1988. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo II, segunda parte-1, julio a diciembre de 1988, p. 165.
- 60 COMPETENCIA CONCURRENTE. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 155/89. Limpieza Industrial Planeada S.A., 24 de febrero de 1989. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo IV, segunda parte-2, julio a diciembre de 1989, p. 693.
- 61 COORDINACION FISCAL. NO EXISTE DELEGACIÓN DE FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS VIGÉSIMOPRIMERO Y TRIGÉSIMO DEL ACUERDO A AMBAS AUTORIDADES PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SEGUNDA EN MATERIA FISCAL FEDERAL. (*DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DE 21 DE DICIEMBRE DE 1983.) TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 8/88. Construcciones Urbanas Nacionales S.A., 12 de abril de 1988. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo I, segunda parte-1, enero a junio de 1988, p. 211.
- 62 VALOR AGREGADO, IMPUESTO AL. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO TIENE COMPETENCIA CONCURRENTE JUNTO CON EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO

FEDERAL. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMERO CIRCUITO. Amparo directo 155/89. Limpieza Industrial Planeada S.A., 24 de febrero de 1989. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, p. 864.

- ⁶³ El artículo primero transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley (27-12-1978) dispuso la entrada en vigor del capítulo IV, en lo conducente, el 1º de enero de 1979, un año antes que la ley misma.
- ⁶⁴ En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se adicionó la fracción IV para incorporar a la Junta de Coordinación Fiscal como órgano del SNCF.
- ⁶⁵ Roberto Ortega Lomeli, “Federalismo y finanzas públicas municipales” en Sergio Mancilla Guzmán y otros (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, UAEM / Gobierno del Estado de México, México, 1996, p. 123.
- ⁶⁶ Carlos Medina Plascencia, “Federalismo hacendario” en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, Comité Organizador, México, 1995, p. 27; Ernesto Ruffo Appel, “Federalismo hacendario”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo...*, *op. cit.*, p. 163; Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, *La descentralización fiscal en México / Algunas propuestas*, Documento de Trabajo núm. IX-1994, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, pp. 23-24.
- ⁶⁷ En 1991, en virtud de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (20-12-1991), se reformó la fracción I a fin de facultar a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales para aprobar los reglamentos de funcionamiento de la Junta de Coordinación Fiscal, de reciente creación.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se modificó la fracción IV de este artículo para sustituir la noción de “estados” por la de “entidades”.

- ⁶⁸ En 1980, con motivo de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (30-12-1980), se reformó la fracción IV para aludir a todos los fondos de la Ley y no sólo a los señalados en el artículo 2º, así como para incluir la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios.

En el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000), se modificó la fracción IV para sustituir la noción de “estados” por la de “entidades”.

- 69 En 1979 se publicó una fe de erratas a la Ley (12-12-1979) en los siguientes términos: en la página 8, 1ª columna, fracción II, primer renglón, dice: “II. Hacer estudios permanentes de la legislación”; debe decir: “II. Hacer estudios permanentes de la legislación” (*sic*); en la página 8, 1ª columna, fracción III, 1er renglón, dice: “III. Sugerir medidas encaminadas coordinar la...”; Debe decir: “III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la...”.
- 70 En 1989, derivado de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles (28-12-1989), se adicionó el artículo 24 para establecer que la Junta de Coordinación Fiscal se integraría por los representantes que designe la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que formen la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- 71 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) modificó el párrafo introductorio para establecer mayor claridad en la naturaleza jurídica de los fondos de aportaciones y su condicionamiento al cumplimiento de ciertos fines. Asimismo, se crearon los fondos de Aportaciones de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Seguridad Pública (FASP). Asimismo, se excluyó al Distrito Federal del Fortamun.

En el año 2000, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000) modificó la fracción IV de este artículo para incluir nuevamente al Distrito Federal en dicho fondo.

- 72 APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. 10 de febrero de 2000. Novena época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XI, febrero de 2000, tesis P./J. 8/2000, p. 509.
- 73 Rogelio Arellano Cadena, “Foro Nacional sobre Federalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 52, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 20.
- 74 Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional / Hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Fiedrich Naumann / CIDE, México, 1995, p. 117.
- 75 Salvador Castillo Carrasco, *Propuesta de distribución de la soberanía tributaria entre Federación, estados y municipios mexicanos*, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1995, pp. 77-78.

- 76 Carlos Sales Gutiérrez, “Foro Nacional sobre Federalismo” en *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, año 8, núm. 45, marzo-abril de 1998, pp. 177-178.
- 77 *Avances y perspectivas hacia un nuevo federalismo*, México, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reunión de Trabajo. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997, p. 7.
- 78 Hasta 1997, las erogaciones del Fondo habían sido reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del ramo 26, “Superación de la Pobreza”, y los convenios de desarrollo social, antes convenios únicos de desarrollo.
- En 1998, el Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) reformó el segundo párrafo para señalar que los recursos del Fondo se entregarán mensualmente durante los primeros diez meses.
- 79 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) modificó este artículo para distinguir claramente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal respecto del Fondo de Infraestructura Social Estatal (obras y acciones de alcance intermunicipal), mediante la creación de un apartado o inciso para cada uno de ellos. Asimismo, se adicionó un párrafo tercero para limitar a 3% los recursos del Fondo que se podrán aplicar a los gastos indirectos de las obras respectivas.
- 80 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) adicionó este artículo con el último párrafo para establecer la obligación de los estados de entregar los recursos del FAIS a sus municipios, conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados.
- 81 Santiago Levy Algazy, “Análisis metodológico de la distribución de los recursos del ramo 33”, mimeo, pp. 80-81. (Conferencia impartida en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 1998.)
- 82 *Ibid.*, p. 86.
- 83 LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE CONDICIONA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, MEDIANTE LA INTRODUCCIÓN DE FÓRMULAS, CONCERTACIONES Y ACUERDOS CON GRUPOS SOCIALES O CON PARTICULARES INTERESADOS, NO VIOLA DICHO RÉGIMEN. Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Novena época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis P./J. 151/2000, p. 1114.

CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY ESTATAL DE PLANEACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL 31 DE ENERO DE 1998, QUE LOS FACULTA PARA EJERCER LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, diciembre de 2000, tesis P./J. 150/2000, p. 842.

84 En 2003, por virtud del Decreto por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal (14-07-2003), se estableció la obligación de los gobiernos estatales y del Distrito Federal para publicar también las variables y fórmulas utilizadas para la determinación de los montos del Fortamun que corresponderán a los municipios y delegaciones políticas, en el caso del Distrito Federal.

85 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998), se modificó este artículo para aumentar del 1.5% al 2.35% el monto del Fortamun y para prever su entrega por los estados, de manera ágil y directa.

86 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) modificó este artículo para suprimir las referencias al Distrito Federal.

En 2000, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000) modificó el primer y segundo párrafos de este artículo para incorporar la referencia a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y se introdujo un tercer párrafo para establecer la fórmula para su distribución entre las delegaciones del Distrito Federal.

87 En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) modificó este artículo para suprimir las referencias al Distrito Federal.

En 2000, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para Incorporar al Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (31-12-2000) modificó el primer y segundo párrafos de este artículo para incorporar la referencia a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y se introdujo un tercer párrafo para establecer la fórmula para su distribución entre las delegaciones del Distrito Federal.

- ⁸⁸ En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) modificó la propuesta del Ejecutivo Federal de párrafo tercero para limitar las atribuciones de la Secretaría de Gobernación respecto del FASP, al marco de los acuerdos, resoluciones y convenios que se suscriban con base en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- ⁸⁹ Iniciativa de Decreto que Reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Presidencia de la República, 1997, pp. II-IV.
- ⁹⁰ En 1998, el Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal (31-12-1998) situó el contenido del artículo 42 en el 46, a fin de que dicho precepto se aplicara a todos los fondos. Asimismo, en el párrafo primero se agregó que, al igual que como sucede en el caso de los fondos existentes desde 1998, los nuevos fondos también serían inembargables, no podrían ser dados en garantía, ni destinarse a fines distintos a los que expresamente se indican; y en el párrafo segundo, se precisó lo que ya establecía el artículo 42, en el sentido de que las aportaciones con cargo a los fondos serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, de conformidad con la legislación de las propias entidades.

Además, el Congreso de la Unión modificó la propuesta del Ejecutivo Federal en las fracciones II y III, fundamentalmente para establecer que la supervisión y vigilancia del ejercicio de los recursos de los fondos no podrá implicar limitaciones ni restricciones en su administración y ejercicio, así como para circunscribir la fiscalización de la Cuenta Pública de las entidades federativas y municipios a la verificación de la aplicación de los recursos de los fondos a los fines previstos en la Ley.

En correspondencia con este mismo punto, a partir del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, se estableció un título, denominado “Del federalismo”, el cual incluye un capítulo relativo a las aportaciones federales.

Con fecha 13 de marzo de 2002, se promulgó el Decreto por el que se Expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo artículo tercero dispuso la reforma del artículo 46, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, para precisar la materia de responsabilidades de los servidores públicos, mediante la sustitución de las nociones de “hacienda pública federal” por la de “fondos de aportaciones” y la referencia a la “...desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, para fines distintos de los previstos

en este capítulo...”, por la referencia al “...manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere este capítulo...”. De esta manera, conforme al dispositivo anterior, las desviaciones de los fondos se sancionaban con la ley federal, en tanto que, con la reforma, se plantea la posibilidad de sanción tanto por la ley federal como por la ley local, atendiendo a las diferentes etapas a que se refiere el artículo 46.

Para tal efecto, el artículo tercero transitorio del Decreto dispuso que los asuntos relativos a las responsabilidades que se encontrasen en trámite o pendientes de resolución, deberían sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad.

⁹¹ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999¹⁸, p. 258.

Bibliografía

- ACOSTA Romero, Miguel: *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1999¹⁰, p. 774.
- AGUILAR Villanueva, Luis E.: “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, México, 1996, pp. 109-151.
- ARELLANO Cadena, Rogelio: “Foro Nacional sobre Federalismo” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 52, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (comp.): *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*, El Trimestre Económico, Serie Lecturas núm. 83, Fondo de Cultura Económica / Gobierno del Estado de Puebla, 1996.
- ARMIENTA Hernández, Gonzalo: *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Editorial Porrúa, México, 1996³.
- CARRASCO Iriarte, Hugo: *Diccionario de derecho fiscal*, México, Oxford University Press México, México, 1998.
- CASTILLO Carrasco, Salvador: *Propuesta de distribución de la soberanía tributaria entre Federación, estados y municipios mexicanos*, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1995.
- CASTRO, Juventino V.: *El artículo 105 constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, México, 1996.

- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz: *Finanzas nacionales y finanzas estatales / Mecanismos de conciliación*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 140, México, 1992.
- (coord.): *Derecho financiero / Panorama del derecho mexicano*, McGraw-Hill / Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos núm. 108, México, 1997.
- CONTRERAS, Cesáreo: *Sistema de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (Zofemat)*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 1996.
- DE LA CRUZ Robles, José Alfredo: *Hacienda pública y potestad tributaria municipales*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, volumen XIV, México, 1990.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco: *Derecho financiero mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999¹⁸.
- DÍAZ Cayeros, Alberto: *Desarrollo económico e inequidad regional / Hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Fiedrich Naumann / CIDE, México, 1995.
- FAYA Biseca, Jacinto: *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México, 1998⁴.
- FLORES Zavala, Ernesto: *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 1989²⁸.
- GIL Valdivia, Gerardo: *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- GUTIÉRREZ S., Sergio Elías y Roberto Rives S.: *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, Las Líneas del Mar, México, 1995².
- HALLIVIS Pelayo, Manuel: *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*, Tax Editores Unidos / Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia (coord.): *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fideicomiso Historia de las Américas-Serie Estudios / Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, México, 1996.
- LARIOS Contreras, Cesáreo: *Sistema de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (Zofemat)*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 1996.

- LEVY Algazy, Santiago: “Análisis metodológico de la distribución de los recursos del ramo 33”, mimeo. (Conferencia impartida en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 1998.)
- MARGAIN Manautou, Emilio: *Introducción al derecho tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1993¹¹.
- : *El recurso administrativo en México*, Editorial Porrúa, México, 2001⁶.
- MEDINA Plascencia, Carlos: “Federalismo hacendario” en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995*, Comité Organizador, México, 1995.
- ORTEGA Lomelí, Roberto: “Federalismo y finanzas públicas municipales” en Sergio Mancilla Guzmán y otros (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, UAEM / Gobierno del Estado de México, México, 1996, pp. 123-136.
- ORTIZ Ruiz, Miguel: *La mecánica de distribución de participaciones en ingresos federales a los estados y municipios (un ejemplo numérico)*, Indetec, México, 1996.
- REYES Altamirano, Rigoberto: *Diccionario de términos fiscales*, Tax Editores Unidos, México, 1998².
- : *El aspecto fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Su evolución y perspectiva*, Tax Editores Unidos, México, 1999.
- RUBIO Aceves, Adriana: *Introducción a la hacienda municipal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 1997.
- RUFFO Appel, Ernesto: “Federalismo hacendario” en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995*, Comité Organizador, México, 1995.
- SALES Gutiérrez, Carlos: “Foro Nacional sobre Federalismo” en *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, año 8, núm. 45, marzo-abril de 1998.
- SÁNCHEZ Gochicoa, Antonio: “PAN: ¿federalismo o voluntarismo?”, en *Reforma*, sección “Enfoque”, México, 29 de septiembre de 1996.
- SÁNCHEZ León, Gregorio: *Derecho fiscal mexicano*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1994⁹.
- SAUCEDO Sánchez, José Alberto: *Hacia el federalismo fiscal / La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.

**SEMPERE, Jaime y Horacio Sobarzo: *La descentralización fiscal en México*
/ *Algunas propuestas*, Documento de Trabajo núm. IX-1994, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.**

Siglas y acrónimos

CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CFF	Código Fiscal de la Federación
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coplade	Comité de Planeación del Desarrollo Estatal
Coplademun	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPFF	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASS	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FFC	Fondo Financiero Complementario
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
Fortamun	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
IA	Impuesto al Activo
IESPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Indetec	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISAI	Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISTUV	Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JCF	Junta de Coordinación Fiscal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RFP	Recaudación Federal Participable
RISHCP	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
RNFF	Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
SAT	Servicio de Administración Tributaria

Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley de Coordinación Fiscal comentada
fue impreso en marzo de 2004 en Offset
Universal, S.A., bajo el cuidado de Jose-
fina Fajardo Arias. El tiraje constó de
mil ejemplares.