Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Derecho Área de Síntesis y Evaluación

Cambios en la distribución y recorte presupuestario de los ingresos federales a Estados y Municipios a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal

Carreón Delgado, Jonathan Numan

2021-05-14

https://hdl.handle.net/20.500.11777/4856

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial
Por Decreto Presidencial del 3 de abril de 1981

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN Y RECORTE PRESUPUESTARIO DE LOS INGRESOS FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS A LA LUZ DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

TESINA

Que para obtener el título de Licenciado en

DERECHO

Presenta

Jonathan Numan Carreón Delgado

Directora del Trabajo de Titulación:
Mtra. Ana María Estela Ramírez Santibañez

San Andrés Cholula, Puebla

Primavera 2021

DEDICATORIA:

A mi madre, pilar de mi vida, reflejo de la consecución de mis logros, por su amor inefable, el apoyo inextinguible, por enseñarme a ser un verdadero ser humano, y por ser el ejemplo de todo lo bueno que puede residir en una persona.

AGRADECIMIENTOS:

- A mi padre, por enseñarme a no desistir nunca, por un sinnúmero de lecciones para afrontar la vida y por enseñarme que los problemas deben de resolverse siempre, no a quejarme por ellos.
- A Juan de Dios Mar, por ser el mejor amigo que la vida tuvo por bien brindarme, por hacerme desaprender lo que yo entendía por amistad y descifrar el verdadero significado de esa palabra.
- A Camilo Restrepo, por enseñarme a querer como a un hermano a una persona de otra cultura y país distinto y por apoyarme siempre en todo momento.
- A Montserrat Macías y Jasael Santana, por el apoyo infinito.
- Al maestro Francisco Javier Lara Mendoza, por afianzar la decisión de mantenerme en esta carrera y por inspirarme a ser un excelente abogado.
- A Mario Guerra y a Laura Ríos, por aquellas anécdotas indelebles en Ciudad de México y por hacer inolvidable mi experiencia universitaria.
- A mi amiga Iliana Cervantes, por ser la compañera más leal, honesta y altruista desde el principio hasta el final de la carrera.
- A Sebastián Monroy, por ser un amigo excepcional, por los debates interminables y por su apoyo durante toda esta experiencia universitaria.
- A Andrea, por ser la personificación del amor que Platón pregonaba.
- A mi maestra Ana María Estela Ramírez Santibáñez, por ser una excelente docente y persona y por orientar la buena culminación del presente trabajo.
- A todos aquellos que, sin perder mérito, formaron parte de esta experiencia, a cada una de las personas que me hicieron ser como soy y por enriquecer mi vida, por compartir el pan y el vino, es gracias a ustedes.

“TANQUAM EX UNGUE LEONEM”

Johann Bernoulli

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **4**

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL 6

Problemática tributaria anterior a 1925 6

Primera Convención Nacional Fiscal de 1925..... 8

Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933..... 12

Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947..... 16

CAPÍTULO II.

VALIDEZ JURÍDICA E IMPACTO DE LA TOMA DE DECISIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL A LA LUZ DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL .. 18

Validez jurídica..... 18

Competencia del Ejecutivo Federal en la toma de decisiones conforme a la Ley de Coordinación Fiscal 21

Repercusiones fácticas de la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia fiscal 34

CAPÍTULO III.

PROCESO JURÍDICO DE DESINCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE COORDINACIÓN FISCAL Y POSIBLES REPERCUSIONES DE LA SALIDA DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA POR VIOLACIONES AL PACTO FISCAL FEDERAL 37

El proceso jurídico..... 37

Desincorporación al régimen de coordinación fiscal 38

Probables consecuencias de una desincorporación fiscal 43

CONCLUSIONES 44

BIBLIOGRAFÍA 46

ANEXO I PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN 50

ANEXO II CRONOGRAMA..... 65

ANEXO III CARTEL ILUSTRATIVO 66

ANEXO IV SINOPSIS 67

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es producto de un exhaustivo y pormenorizado análisis de los cambios que han acontecido recientemente dentro del sistema hacendario mexicano, concretamente a raíz de una serie de propuestas y reformas políticas, económicas y jurídicas que han repercutido de manera directa no solo en algunas entidades federativas sino en todo el país.

La motivación que ha originado esta tesina se debe a la necesidad de esclarecer el trasfondo de todas estas transformaciones al amparo de la ley y conforme a estricto derecho para poder vislumbrar con detenimiento si las actuaciones del Poder Ejecutivo Federal son llevadas a cabo sin transgredir los ordenamientos jurídicos ni quebrantar el Estado de Derecho.

A lo largo de la historia mexicana han existido un sinnúmero de discrepancias en materia fiscal, sobre todo en cuestiones relativas a qué organismo de la administración pública le corresponde cobrar determinados impuestos, qué impuestos deben de ser cobrados y a qué nivel jerárquico le corresponde tanto la aplicación como la decisión de qué cosas deben de gravarse. Es por ello que resulta imprescindible establecer los orígenes de la coordinación en materia fiscal, puesto que hoy en día gozamos con instituciones que tienen inclusive sus propios reglamentos y normativa interna, tal es el caso del Servicio de Administración Tributaria, por citar un ejemplo, sin embargo, hace un par de décadas, las cosas funcionaban de forma desorganizada e ineficiente.

Fue gracias a las reuniones de los funcionarios más importantes en cada entidad federativa que se llegaron a los primeros acuerdos en materia de impuestos, o por lo menos, existieron los primeros atisbos de lo que más adelante se convertiría en una coordinación exacta, amparada bajo una ley diseñada exclusivamente para tal fin, en donde se establecerían las formas distributivas correspondientes tanto a la Federación como a los Estados y donde finalmente existiría una homologación y armonización de todo cuanto se obtiene y se reparte por virtud de los ingresos que perciben los municipios, las entidades federativas y la propia Federación. Dicho ordenamiento jurídico es el que le da pie al presente trabajo de investigación, y con

ello me refiero a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se examinará con precisión a lo largo del presente trabajo.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

El presente capítulo se abocará en pormenorizar los antecedentes históricos que se dieron en materia hacendaria para dar pie a la conformación de un sistema fiscal coordinado en los tres niveles de gobierno, así como los orígenes de las Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales propiciaron posteriormente la Ley de Coordinación Fiscal.

Todo ello contribuirá a visualizar de una manera mucho más amplia el panorama que en aquel entonces se vivía, de igual forma, coadyuvará a entender mejor el contexto actual y explicará, a su vez, la situación que se vive hoy en día y las problemáticas que representan los cambios políticos, sociales y jurídicos en materia tributaria del país.

Problemática tributaria anterior a la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.

El derecho fiscal mexicano ha atravesado por múltiples cambios a lo largo de la historia, razón de ello es que hoy en día contemos con organismos, instituciones y normas jurídicas que protegen y regulan la forma en que se desenvuelve la vida hacendaria en el país, sin embargo, la manera en que se distribuían las competencias de la materia en comento antes de 1925 era producto de una desorganización total pues no existía una coordinación *per se* antes de aquél año, principalmente porque aún no se celebraba la Primera Convención Nacional Fiscal, la cual tendría como principal objetivo la homologación de ciertas competencias, así como la repartición de los ingresos de toda la nación de forma idónea.

Respecto de los primeros atisbos en materia de concurrencia fiscal, el autor Serna de la Garza establece lo siguiente: “El proyecto de Constitución discutido en 1856 estableció en su artículo 120 la siguiente fórmula: “Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La

Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos".[1] De lo anterior se puede deducir que ya desde aquel entonces se comenzaba a tratar de delimitar el alcance de lo que la Federación y los estados podían o no realizar dentro de la esfera de sus atribuciones en materia fiscal, sin embargo, dicha cuestión, lejos de verse plasmado en el texto constitucional, no se añadió, ya que, de acuerdo con Ernesto Flores Zavala, la disposición fue rechazada por 55 votos contra 24 en la sesión del 14 de noviembre de 1856.[2]

Lo que sí quedó positivizado en la Constitución de 1857, en específico en su artículo 72 fracción VII fue lo siguiente: "El Congreso de la Unión tiene la facultad para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".[3] Es decir, que se estaba dotando por primera vez al Congreso de la Unión de poder ser quien aprobase el presupuesto de los gastos de la Federación así como de imponer las contribuciones que resultasen indispensables para llevarlo a cabo.

Una vez plasmado dentro del texto constitucional dicha facultad, seguía existiendo una laguna jurídica que contemplara pormenorizadamente las facultades hacendarias correspondientes a la Federación y a los Estados. Para ello, el jurista Ignacio L. Vallarta tuvo a bien precisar a través de una tesis esas diferencias de la siguiente manera: "Con excepción de los impuestos que la propia Constitución señala como exclusivos de la Federación y de la prohibición, los Estados pueden decretar cuantos crean convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyan su riqueza, sin excluir los que representan las cosas importadas después de la importación…"[4] Aquí claramente se puede observar una delimitación más lograda que la que se plasmó en el texto constitucional de 1857,

---

[1] SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, consultado en versión electrónica visible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico (consultado el 23 de marzo de 2021) p. 6.
[2] FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas,* México, Porrúa, 1963, p. 323.
[3] Ibidem
[4] Serna de la Garza, op. cit., nota 1, p. 9.

además de que estableció otros criterios muy precisos en cuanto a lo correspondiente de cada nivel de gobierno.

Sin embargo, y con base en lo que establece el propio Serna de la Garza, lo que vino después a raíz de la concurrencia en materia fiscal entre la Federación y los Estados provocó una generalización de dobles y hasta terceras imposiciones en materia tributaria, lo que generó severos perjuicios en la economía mexicana al acumularse de manera superpuesta la propia concurrencia fiscal pues derivado de ese sistema, los contribuyentes se veían coaccionados a pagar múltiples impuestos de todo tipo, pues existía una diversidad de normas que se aplicaban por autoridades en diversos niveles de gobierno al mismo tiempo a través de procesos recaudatorios distintos[5] y por lo tanto, se vio vulnerada la propia seguridad jurídica de los contribuyentes al no existir una ley que determinara de forma correcta los impuestos que debían pagarse y a quién correspondía recaudar tales impuestos sin perjuicio de las contemplaciones a la proporcionalidad de cada caso particular y la evitación de una tributación excesiva en perjuicio de los particulares.

Finalmente, debido a esta problemática fue que el gobierno federal se encargó de convocar en una convención a todas las entidades federativas para tratar de darle solución a esta problemática, de esta forma, surge la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925 y sus consiguientes símiles en los años 1933 y 1947.[6]

Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.

Como se ha puntualizado con anterioridad, la problemática por la que atravesaba el país en materia hacendaria obligó al gobierno federal a congregar a todas las entidades federativas en una convención la cual tendría como objetivo resolver los

[5] *Cfr.*, SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, consultado en versión electrónica visible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico (consultado el 23 de marzo de 2021) p. 10.
[6] Ibidem

conflictos derivados de la concurrencia fiscal, debido a ello, surge la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925.

De acuerdo con Castañeda Ortega, en esta Primera Convención Nacional Fiscal "se dieron cita los funcionarios de hacienda de los niveles de gobierno Federal y Estatal, quienes plantearon como solución a los problemas la separación de las fuentes impositivas[7], propuesta por técnicos norteamericanos e ingleses, sobre la base de una distribución equitativa de ellas; y la eliminación de prácticas alcabalatorias[8] en la imposición local."[9] Se puede deducir de lo anterior, que fue menester traer a especialistas extranjeros en materia hacendaria para que pudiera definirse de una mejor manera la distribución presupuestaria de las fuentes impositivas, algo que influyó para que en 1926, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborara una distinción provisional entre lo que le correspondía a la Federación y a los Estados[10], atribuyendo facultades para la recaudación de impuestos de la siguiente manera:

"A los Poderes Federales: Al comercio exterior, a la renta, sobre herencias y legados. A la Jurisdicción Estatal: Predial, a los actos jurídicos no comerciales, sobre capitales invertidos en propiedad inmobiliaria, sobre vegetales y derechos sobre servicios públicos".[11]

---

[7] Las fuentes impositivas son el conjunto de las normas y las medidas que le permiten al Estado obtener ingresos tributarios. Los fondos recaudados posibilitan el financiamiento de los gastos públicos" Vid. PALOMINO GUERRERO, Margarita *et al., Enciclopedia Jurídica Derecho Fiscal II*, México, Porrúa-UNAM, Biblioteca Jurídica, 2018, p. 93.

[8] Por "prácticas alcabalatorias" entendemos la referencia a prácticas relativas a los impuestos alcabalatorios, los cuales son aquellos que gravan la entrada, salida o circulación de mercancías o cosas, cuya facultad de cobro pertenecía a los Estados". Vid. "El Federalismo Fiscal en México", Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2021, consultado en versión electrónica visible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado el 24 de marzo de 2021) p. 28.

[9] CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón, "Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Revista INDETEC*; México, Edición Especial Conmemorativa 30 años al Servicio de las Haciendas Públicas, 2003, p.p. 26-41.

[10] Ibidem

[11] Ibidem

Para que pudiera efectuarse la separación anterior, la Convención tuvo a bien nombrar dos comisiones: la primera, para examinar el problema de la concurrencia tributaria y la segunda para formular un plan de arbitrios.[12]

En la comisión de concurrencia tributaria se aprobaron estos acuerdos:[13]

> Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirían en Convención en la Ciudad de México para analizar el sistema de impuestos. Si las decisiones de las Convenciones se aprobaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, serían obligatorias para los poderes locales y federales.
>
> Se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes
>
> Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención.
>
> Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad

Llegados a este punto resulta imprescindible señalar dos cuestiones fundamentales. La primera tiene que ver con los requisitos que propuso la comisión de concurrencia tributaria para que las decisiones de las Convenciones tuvieran vinculatoriedad para los poderes locales y federales y eso es que dichas decisiones se debían aprobar por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales; el segundo punto a tomar en cuenta es que en aquel entonces se formuló una gran idea atendiendo a las necesidades de aquella época, eso es, que los ingresos municipales se destinaran únicamente a la propia municipalidad, sin embargo y como se verá más adelante, las circunstancias cambian conforme transcurre el tiempo por lo que la realidad jurídica también lo hace.

---

[12] CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Porrúa, 2012, p. 31.

[13] Ibidem

Por su parte, la comisión encargada de formular un plan de arbitrio[14] estableció lo siguiente:[15]

> Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta amplia el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales.
>
> Pertenecerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las Entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del Estado y los municipales en las atenciones de la ciudad.

Las recomendaciones por parte de esta comisión son bastante interesantes pues por primera vez, no sólo se estaban estipulando las adiciones a artículos constitucionales que incluyeran la distribución de los ingresos federales y las formas en que debían cobrarse, sino que se delimitaron los impuestos que correspondían a la Federación y a los Estados, todo ello respaldado bajo justificaciones de la situación que se vivía en esos momentos y respondiendo a las necesidades de la población en ese tiempo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Ingresos, estableció cuáles eran los puntos medulares derivados de la Primera Convención Nacional Fiscal y de qué forma debían ser aplicados, quedando, en síntesis, de la siguiente manera:[16]

> A) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
>
> B) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;

---

[14] Arbitrio. Jurídicamente, se comprende por arbitrio latu sensu, la facultad de elegir entre dos o más opciones otorgadas por el ordenamiento jurídico. Stricto sensu es la facultad concebida al juez por la norma jurídica para valorar, discrecionalmente, las diferentes circunstancias que se presentan en el desarrollo de los procesos y decidir la sanción aplicable. En: PALOMINO GUERRERO, Margarita *et al.,* Op. Cit., nota 7, p. 12.

[15] Ídem, p. 32.

[16] SHCP, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México" (Tomo I). México, 1982.

C) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;

D) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

E) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;

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

Como se puede observar, la Primera Convención Nacional Fiscal resultó bastante fructífera, sobre todo porque por primera vez se discutió seriamente sobre la separación que debía efectuarse entre los distintos niveles de gobierno en materia hacendaria, sin embargo, los acuerdos y recomendaciones no prosperaron ulteriormente en el Congreso de la Unión por lo que se tuvo que convocar una nueva Convención en donde se repasaran las delimitaciones previamente discutidas y se reformulara una distinción definitiva de las facultades de cada nivel gubernamental en materia fiscal.

Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933.

Con base en lo que se ha podido profundizar en los subtemas anteriores, se ha inferido que no fue determinante el hecho de que surgiera una sola Convención Nacional Fiscal para delimitar todo el entramado hacendario que resultaba problemático en aquella época, sino que el Gobierno Federal tuvo que convocar de nueva cuenta a las entidades federativas con el mismo propósito, pero desde luego, con ciertas adecuaciones que resultaran muy puntuales a la hora de volver a debatir sobre las primeras separaciones facultativas tributarias entre la Federación y los Estados.

Previamente se señalizaron las determinadas individualizaciones que se efectuaron por primera vez en cuanto a lo que correspondía a la Federación y a las entidades federativas, y es digno de apreciación el hecho de que en materia de política exterior se le reservara a la Federación y en un derecho más doméstico se le dotara exclusivamente a los Estados, sin embargo resulta interesante que a la

Federación se le haya dado poder sobre las herencias y los legados, pues es un acto jurídico similar a los demás que le fueron atribuidos a la jurisdicción estatal, por lo tanto es difícil saber las causas por las cuales se optó porque fuera materia de la Federación, quizá fue un punto que al verse rebasado, ocasionó la no prosperidad ante el Congreso de la Unión y la necesidad de esta Segunda Convención Nacional Fiscal, entre otras cuestiones que no se pudieron asentar o no resultaban del todo claras.

De acuerdo con el autor Reyes Tépach, los objetivos generales de la Segunda Convención Nacional Fiscal consistieron en "delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva."[17]

Por su parte, los objetivos particulares fueron: [18]

a. Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.

b. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.

c. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

d. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Como se puede desprender de lo anterior, la Primera Convención Nacional Fiscal fue sustancial para el desarrollo de esta Segunda Convención pues se retomaron las conclusiones a la que llegaron las comisiones que fueron designadas para tales efectos en la Primera Convención, todo ello sumado a las nuevas problemáticas jurídicas que conllevaban las facultades y atribuciones legales tributarias en los distintos niveles gubernamentales.

---

[17] TÉPACH MARCIAL, Reyes, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, Cámara de Diputados, Dirección General de los Servicios de Biblioteca, 2004, consultado en versión electrónica visible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf (consultado el 01 de abril de 2021) p. 15

[18] Ibidem

Las conclusiones a las que se llegó en esta Segunda Convención fueron las siguientes:[19]

> A) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;
>
> B) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;
>
> C) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;
>
> D) Por otra parte, el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios;
>
> E) El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;
>
> F) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

Resulta conveniente puntualizar que en esta Segunda Convención se retomó la postura inicial de reservar exclusivamente a los Estados la decisión sobre la tributación relativa a sus propios territorios geográficos, reservando a la Federación lo que originalmente le corresponde, es decir, aquellos inmuebles propiedad de esta última. Por otro lado, la idea de que las entidades federativas pudiesen decidir también sobre los servicios públicos municipales no es descabellada, pues si atendemos a la realidad fáctica, son, quienes, en teoría, conocen de mejor manera sus propias localidades y, por ende, quienes podrían gravar con mayor acierto determinadas cuestiones.

De nueva cuenta se toca el punto de los gravámenes correspondientes al comercio exterior como concernientes al gobierno federal, hecho que resulta a todas luces conveniente, pues la Federación es idónea para tal fin, dadas

[19] Serna de la Garza, op. cit., nota 1, p. 13.

las relaciones internacionales que se tienen con el exterior. Una adecuación muy pertinente de esta Segunda Convención es que los impuestos de las herencias y donaciones se deleguen a los Estados pero que, a su vez, la Federación participe en el producto de esos impuestos.

Aún con el robustecimiento y reafirmación de las determinaciones en esta segunda ocasión, ciertos puntos no resultaron suficientes para llegar a convertirse en una reforma constitucional que modificara la concurrencia impositiva, sin embargo, el punto de medular que sí prosperó fue el principio de la participación de los Estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como federales.[20]

Gracias a este punto toral fue que se pudo llevar a cabo la reforma de 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X, la cual, en palabras de Serna de la Garza: "constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a "participar" en los ingresos recaudados por ese concepto".[21]

Lo anterior resulta fundamental para comprender el contexto actual, pues, a pesar de que se trataba de la Segunda Convención Nacional Fiscal y de que aún faltaba una tercera, justo aquí se puede apreciar el punto de quiebre en donde ya hay una reforma al grado constitucional que establece que a pesar de que a un nivel de gobierno le corresponda gravar determinadas cuestiones, los demás niveles participan en esos ingresos recaudados, es decir, ya se podía apreciar el primer atisbo de lo que más tarde se desarrollaría para alcanzar su punto álgido en una coordinación fiscal.

---

[20] Cfr., SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, consultado en versión electrónica visible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico (consultado el 01 de abril de 2021) p. 13.
[21] Ídem, p. 14.

Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.

La Tercera Convención Nacional Fiscal y última, tuvo lugar en 1947. El objetivo de esta Convención consistió en "buscar la coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, para lograr la unificación económica nacional, debido a la insuficiencia de ingresos de los estados y municipios."[22]

Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes: [23]

> Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
>
> Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos.
>
> Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.

En esta última Convención se puede vislumbrar que los objetivos específicos denotan ya la necesidad de una colaboración entre las distintas autoridades fiscales así como una planeación para la distribución de los impuestos entre Federación, Estados y Municipios, lo que indiscutiblemente conlleva, cada vez más latente, la necesidad de un ordenamiento jurídico que regulase una coordinación fiscal que determine las participaciones de cada nivel gubernamental dentro del sistema tributario mexicano.

Fue gracias a esta Convención que pudo darse la promulgación de la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) de 1948, la cual vino a sustituir los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria, a su vez se expidieron las siguientes leyes: Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).[24]

---

[22] TÉPACH MARCIAL, Reyes, op. cit., nota 16, p. 19.
[23] Ibidem
[24] Cfr., Ibidem.

Como se puede desprender de lo anterior, esta última Convención fue determinante para la expedición de varios instrumentos jurídicos que regulaban distintas cuestiones fiscales en el país, sobre todo un ordenamiento que contemplaba por primera vez la coordinación fiscal entre los Estados y la Federación.

De acuerdo con Reyes Tépach "A finales de 1953, finalmente se creó la primera "Ley de Coordinación Fiscal Entre la Federación y los Estados" a través de la cual se inició una etapa de cooperación en materia tributaria entre algunos estados con la Federación. En el marco de esta Ley, se firmaron convenios para que los estados derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación".[25]

Fue gracias a todas las acciones encaminadas hacia la coordinación fiscal entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que se originaron a partir de la intención de llevar a cabo los acuerdos resultantes de la Tercera Convención Nacional Fiscal, que se llegó al logro de los objetivos buscados en dicha Convención.

Sin embargo, para 1979 el sistema se tornó estático, pues la legislación especial en lo relativo a la coordinación se volvió obsoleta y el sistema de participaciones en impuestos federales era complejo e irregular, lo que condujo a la necesidad de crear el actual SNCF mediante la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en 1980, con excepción de lo referente a los Organismos en Materia de Coordinación, que iniciaron funciones desde 1979.

[25] Ídem, p. 24.

CAPITULO II

VALIDEZ JURÍDICA E IMPACTO DE LA TOMA DE DECISIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL A LA LUZ DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Este segundo capítulo se enfocará en dar una visión analítico/jurídica respecto de las decisiones tomadas por el gobierno en turno derivadas de las prerrogativas que el Ejecutivo Federal ha propugnado desde el inicio de su mandato en la administración pública federal en materia hacendaria, las cuales impactan y atañen a la coordinación fiscal en nuestro país, pues la visión política y económica de este régimen autodenominado como "Cuarta Transformación" no encuentra precedente en las últimas décadas, por lo que su estudio resulta imprescindible al tratarse de un acontecimiento histórico que involucra al desarrollo tributario del país.

Se analizará de manera objetiva si dichas determinaciones tienen algún tipo de respaldo jurídico que justifique y avale las actuaciones gubernamentales; en otras palabras, se profundizará a cabalidad desde un punto de vista jurídico, si se están transgrediendo esferas competenciales, o si hay ciertas cuestiones que puedan resultar contrarias a la propia Ley de Coordinación Fiscal y demás leyes adjetivas.

Validez jurídica.

Antes de comenzar el análisis de la validez jurídica de las decisiones efectuadas por el gobierno en turno, es menester precisar a qué nos referimos cuando estamos hablando sobre dicho tópico.

De acuerdo con el Dr. Eduardo García Máynez, la validez jurídica de las normas contempla distintos aspectos, lo que quiere decir que responden a cuatro ámbitos fundamentales, los cuales son: ámbito espacial, ámbito temporal, ámbito material y ámbito personal.[26]

[26] Vid. García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 22ª ed., 1974, p. 7

El ámbito espacial atiende al hecho de que las normas jurídicas son elaboradas para aplicarse en una sociedad determinada, en virtud de ello, se pretende que su aplicación sea especialmente limitada. Ningún legislador elaborará leyes con la intención de que sean aplicables en el mundo entero ya que cualquier ley que tratase de regir fuera de su territorio nacional perdería eficacia. La limitación espacial es el principio general que existe en la expedición y aplicación de las normas jurídicas. Con base en ello, se puede afirmar que la norma jurídica tiene un ámbito espacial de validez.[27]

El ámbito temporal tiene que ver con que las normas jurídicas entran en vigor a partir de cierta fecha, que puede ser de entrada en vigor de una ley publicada en el Diario Oficial de la Federación o Gaceta Oficial, o bien, la fecha en que se dicta una sentencia, o la fecha en que las partes han convenido que entre en vigor su contrato.[28]

Por su parte, el ámbito material de validez de la norma jurídica puede ser aplicado en diversos aspectos, ya sea cuando su contenido interesa o no a toda la sociedad, o sólo a personas determinadas que requieren que dichas normas les sean aplicadas. Por ejemplo, el ámbito material es de interés de la sociedad cuando la sociedad está empeñada en que la regulación de las relaciones de trabajo, la protección del ambiente, etc., sean de interés público, lo que no sucede cuando dos personas deciden celebrar un contrato de compraventa de un automóvil o han decidido permutar dos objetos de valor personal.[29]

Por último, el ámbito personal de validez tiene que ver con el hecho de si la norma jurídica encuentra su validación para toda la sociedad o solamente para una parte de ésta. Por ejemplo, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán

[27] Cfr., Ibidem.
[28] Cfr., Ibidem.
[29] Cfr. Ídem, p. 8.

de los derechos humanos reconocidos en ella. Esto quiere decir que la norma es aplicable a todos los individuos que se encuentran dentro del país.[30]

Advirtiendo los criterios anteriores, resulta indispensable establecer con claridad todas las facetas que atañen a la validez jurídica respecto del caso que nos interesa puesto que de esta manera se tendrá una visión más determinada y concisa de dónde nos encontramos situados en estos tiempos tributarios modernos y si las decisiones gubernamentales se encuentran respaldadas y justificadas con base en esta precisa noción de validez entendida en términos legales.

El primer aspecto por tomar en cuenta es el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas fiscales, el cual, en la presente investigación se refiere a la sociedad mexicana en su conjunto, es decir, visto desde la perspectiva de la República Mexicana en su totalidad, en cuanto a que la coordinación fiscal regula a todas las entidades federativas que la conforman y, por ende, atañen a toda la nación.

El segundo aspecto que tomar en cuenta es el ámbito temporal de validez, respecto del cual hemos hablado con anterioridad en el presente trabajo, marcando como punto de partida la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entró en vigor el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y siete y que hasta la fecha sigue vigente, pues no se ha visto derogada, sino que únicamente ha sufrido reformas, siendo la última de estas la efectuada el treinta de enero de dos mil dieciocho.

Como tercer punto a considerar resalta el de la validez material, el cual tiene que ver con la materia fiscal y/o tributaria, ya que se trata de la aplicación de normas consagradas en ordenamientos fiscales, así como de normas recaudatorias y presupuestarias las cuales resultan evidentemente hacendarias; a su vez, atañe a la materia administrativa, ya que estamos

[30] Cfr., Ibidem.

hablando de la gestión propia de la administración pública federal por parte del Ejecutivo Federal en turno y de su gabinete político y administrativo.

La última faceta para analizar es la de la validez personal, es decir, si tiene una aplicación para toda la sociedad o sólo para una parte de ésta. En el caso que nos incumbe, resulta que las determinaciones fiscales que se están proponiendo y las que se están llevando a cabo, tienen que ver con la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo tanto, tienen una aplicación para toda la sociedad mexicana, ya que es a nivel federal; lo anterior, sin perder de vista lo que la Ley de Coordinación Fiscal regula para tales efectos.

Lo expuesto con anterioridad ha resultado completamente necesario y útil de mencionar, pues el objeto de esta tesis es precisamente dilucidar si la Ley de Coordinación Fiscal permite las modificaciones en cuanto a las participaciones federales que le corresponden a los Estados y Municipios, o si el Ejecutivo Federal está tomando decisiones unilateralmente sin tomar en cuenta la Ley que regula esta determinada cuestión.

En otras palabras, si la toma de decisiones adoptadas por el Ejecutivo Federal ya sea en materia fiscal, administrativa o hacendarias que se encuentran consagradas en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Presupuesto de Egresos de la Federación que afectan a toda la sociedad mexicana en su conjunto y cuyas disposiciones se encuentran vigentes hasta la fecha del presente año, están respaldadas al tenor de la validez jurídica o no, lo cual, se pormenorizará a continuación.

Competencia del Ejecutivo Federal en la toma de decisiones conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

Antes de comenzar el análisis respectivo de este subtema, es necesario recordar quién es el Ejecutivo Federal y cuáles son sus facultes generales de acuerdo con lo que el propio texto constitucional establece para tales efectos.

Por lo que se comenzará definiendo a la figura presidencial en el ámbito federal.

De acuerdo con Elisur Arteaga Nava, el Poder Ejecutivo Federal es aquel que:[31]

> Ejerce el presidente de la República, quien es elegido mediante el voto popular y se encarga, entre otras cuestiones, de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de disponer de la Fuerza Armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado, así como de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos que son competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

De lo anterior podemos deducir que quien ejerce el Poder Ejecutivo Federal en México es el presidente de la República, el cual, a la fecha de elaboración de la presente investigación, es el Licenciado Andrés Manuel López Obrador. El análisis se centrará, pues, en los cambios que ha efectuado durante su mandato, específicamente en cuanto a la distribución de las participaciones y de los ingresos federales a las entidades federativas se refiere. Para ello, y antes de entrar en materia, no basta con señalizar a un autor para determinar sus facultades más generales, sino que debemos atender al propio texto constitucional, ya que éste establece de forma fehaciente cuáles son las facultades de las que goza esta figura jurídica.

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades y las obligaciones del presidente son las siguientes:[32]

> I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
>
> II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
>
> III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados

[31] ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional,* 2ª. ed., México, Oxford, 1963, p. 109.

[32] Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 89. ISEF, México, 1917.

encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

> XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
>
> XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

De lo anterior se pueden desprender, en términos generales, las facultades y las obligaciones que el titular del Ejecutivo Federal puede y debe llevar a cabo por mandato constitucional, sin embargo, en este listado de fracciones constitucionales no se encuentra ninguna que exprese explícitamente las facultades relativas en materia fiscal o hacendaria, o alguna disposición que nos remita a una ley secundaria u otro tipo de ordenamiento legal que pueda esclarecer sus facultades en materia de coordinación fiscal, por lo que corresponde analizar a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal si existe algún criterio relativo a lo que el presidente puede llevar a cabo e inclusive, si existen artículos que limiten su actuar bajo la tesitura del principio de legalidad.[33] Cabe mencionar que se toma como parámetro legal a la Ley de Coordinación Fiscal dado que es la ley idónea y específica para las cuestiones que se han tratado en el presente trabajo y dado el caso específico que nos atañe.

Antes de comenzar, debemos de recordar cuál es el objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, para ello, no hay mejor manera que transcribir puntualmente lo que el artículo primero de dicho ordenamiento jurídico establece:[34]

> Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para 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.

El objetivo que se plantea anteriormente resulta fundamental para centrar nuestra atención en los conceptos medulares que permitan

---

[33] El principio de legalidad puede ser definido como un principio general del Derecho, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción, no a la voluntad de las personas." Vid. OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2019, p. 37.
[34] Cámara de Diputados, *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 1. ISEF, México, 1978.

comprender las facultades que tiene el Ejecutivo Federal respecto a las determinadas cuestiones que atañen al presente trabajo.

El primero de ellos es el de el establecimiento de participaciones que correspondan a las haciendas públicas de cada nivel de gobierno. El término que resulta digno de análisis es el de "participaciones", ya que, si bien se puede inferir por lógica, en materia fiscal los conceptos pueden variar del supuesto aparente.

De acuerdo con el Servicio de Investigación y Análisis de la División de Economía y Comercio, las participaciones federales son "recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, y que las autoridades estatales los ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios".[35] Algo bastante distinto a lo que configuran las llamadas aportaciones federales, las cuales son " recursos que transfiere la Federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios de educación básica y para adultos; de salud; construcción de infraestructura social en zonas marginadas; y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública."[36] Ambas son importantes pues, en conjunto, configuran el gasto federalizado o descentralizado, el cual es aquel que "se integra por los recursos que el gobierno federal transfiere a los Estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales, los apoyos para las entidades federativas y los convenios de descentralización."[37]

Tal y como se puede apreciar de lo puntualizado previamente, estos recursos que provienen de la Federación son empleados por los gobiernos estatales para complementar sus respectivos gastos en educación, salud,

---

[35] Cámara de Diputados, *Introducción*, Servicio de Integración y Análisis, División de Economía y Comercio, consultado en versión electrónica visible en: http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm#:~:text=Las%20participaciones%20federales%2C%20a%20diferencia,y%20servicios%20que%20consideren%20necesarios. (consultado el 19 de abril de 2021).
[36] Ibidem
[37] Ibidem

infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros.

Se tiene que tomar en cuenta que, gracias a la regulación actual de la coordinación fiscal en México, las entidades federativas que pertenecen al pacto fiscal federal deben ceder sus recaudaciones a la Federación para que ésta pueda transferir los recursos correspondientes de nueva cuenta a las entidades federativas y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal. Esta distribución que se da en forma de transferencias de la Federación a las entidades federativas y a los municipios se obtiene a través de la recaudación federal participable, la cual se encuentra conformada por todo lo que se encuentra estipulado dentro del artículo 2 y demás relativos de la Ley de Coordinación Fiscal que más tarde se detallarán.

Otro de los puntos imprescindibles por tomar en cuenta es el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación (el cual dictamina con la aprobación de la Cámara de Diputados el destino de las erogaciones de los recursos obtenidos a través de distintas fuentes de ingresos que satisfacen distintos tipos de necesidades) se encuentra divido en ramos administrativos. Estos ramos son sectores específicos a donde va dirigido el erario de la nación. Dentro de la multiplicidad de ramos existentes, únicamente nos centraremos en el 28 y el 33 pues para efectos de esta investigación, los demás son fútiles o no tienen relación alguna con el tema principal de este trabajo. Esto resulta así puesto que el ramo 28 es el de las participaciones federales a entidades federativas y municipios y el ramo 33 es el de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios.[38]

Bajo esta tesitura, el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: “El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería,

[38] Cfr. Ibidem

disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones..."[39] De nueva cuenta, surge la interrogante respecto de un término imprescindible para efectos de nuestro análisis, el cual es: "Fondo General de Participaciones" el cual se define como el "monto de recursos conformado por el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal".[40] Lo anterior quiere decir que el Fondo está constituido en un 20% por los propios ingresos que la Federación genere respecto de sus impuestos, derechos de minería y excluyendo explícitamente los siguientes:[41]

> I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
>
> II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
>
> III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
>
> IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
>
> V. El impuesto sobre automóviles nuevos;
>
> VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
>
> VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
>
> VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
>
> IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
>
> X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

---

[39] Cámara de Diputados, op. cit., nota 34, artículo 2.

[40] Cámara de Diputados, op. cit., nota 35.

[41] Cámara de Diputados, op. cit. nota 36.

Es preciso mencionar que el primer capítulo de la Ley Federal de Coordinación Fiscal va a pormenorizar todas las cuestiones relativas a fondos de participaciones, fuentes y usos de las transferencias expresadas en párrafos anteriores, es decir, de todas aquellas transferencias que la Federación hace a las entidades federativas y municipios de todo el país, de conformidad con estos parámetros:[42]

- Fondo General de Participaciones, se conforma con el 20% de la recaudación federal participable, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.
- Fondo de Fomento Municipal, reglamentado en el artículo 2-A, fracción III, incisos a) y b) de la Ley de Coordinación Fiscal, se conforma con el 1% de la recaudación federal participable; divisible en: 16.8% para formar este fondo y el 83.2% para incrementarlo. El 100% de estos recursos se destinan a los municipios del país y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.
- 0.136% de la recaudación federal participable, regulado en el artículo 2-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, se destina en su totalidad a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que salen y entran exportaciones e importaciones de mercancías.
- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, contenido en el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, se destina a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se exporta petróleo.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), reglamentado en el artículo 3-A, fracción I y II de la Ley de Coordinación Fiscal. Se conforma del 20% de los ingresos generados por la venta de cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de los ingresos por la venta de tabacos labrados. De su recaudación total, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Fondo de Fiscalización, regulado en el artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal. Se conforma con el 1.25% de la recaudación federal participable, de los cuales, el 80% se destinan a las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos, reglamentado en el artículo 4-B de la Ley de Coordinación Fiscal. Se conforma del 0.6% del importe del derecho ordinario sobre hidrocarburos, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas que extraigan petróleo y gas y el 20% para sus municipios.
- Venta Final de Gasolina y Diesel, regulada en el artículo 4-A, fracción I y II de la Ley de Coordinación Fiscal y el 2-A, fracción II de la Ley del IEPS. Se conforma de la aplicación de las siguientes cuotas a la venta final de gasolinas y diésel: magna 36 centavos por litro; premium UBA 43.92 centavos por litro y diésel 29.88 centavos por litro. De la recaudación total, 9/11 partes se destinan a las entidades federativas en función de su consumo de gasolina y diésel y las 2/11 partes restantes para el Fondo de Compensación para las 10 entidades federativas del país de mayor marginación.

[42] TÉPACH MARCIAL, Reyes, *Los criterios normativos vigentes en la distribución de las participaciones y las aportaciones federales de México*, México, Cámara de Diputados, Dirección General de los Servicios de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2013, consultado en versión electrónica visible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-47-13/SAE-ISS-47-13.pdf (consultado el 19 de abril de 2021) p.p. 15-16.

De la bolsa total, el 80% se asignan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- Puentes de Peaje, contenido en el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Son fondos que se destinen para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los 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.

Lo anterior conforma todo cuanto hace a las participaciones federales a entidades federativas y municipios, por ello, y llegados a este punto, es indispensable establecer qué cuestiones forman parte de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, las cuales son las siguientes:[43]

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), regulado en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal. Se conforma del registro común de escuelas y de plantillas del personal, incluyendo erogaciones por impuestos federales y aportaciones a la seguridad social; por el presupuesto aprobado para el FAEBN, incluyendo ampliaciones presupuestarias y por las actualizaciones para gastos de operación correspondiente al registro común de escuelas. Se destina a los estados del país considerando el presupuesto aprobado para el FAEBN para los ejercicios fiscales presentes y anteriores; por la matrícula pública de educación básica estatal; por el índice de calidad educativa; y por el gasto estatal en educación básica del Estado determinado.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), reglamentado en el artículo 30 y 31 de la LCF, se conforma del inventario de infraestructura médica y las plantillas del personal; de los gastos en servicios personales, incluyendo las ampliaciones presupuestales por incrementos salariales y prestaciones; por el gastos de operación e inversión y recursos para promover la equidad de los servicios de salud.
- Se destina a las entidades federativas del país, a partir de los recursos orientados para promover la equidad de género; para atender el déficit estatal con gasto total inferior al mínimo aceptado; considerando el tamaño de la población abierta estatal; el presupuesto mínimo per cápita; y la razón estandarizada de mortandad, Índice estandarizado de marginación; gasto estatal para la población abierta.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), regulado en los artículos 32 y 34 de la LCF. Se conforma con el 2.50% de la RFP. Los criterios de distribución por estado están determinados por los niveles de pobreza extrema por hogar, que se construye considerando las siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita por hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de vivienda; disponibilidad de drenaje; disponibilidad de electricidad; combustible para cocinar; y el factor poblacional incluido en el cálculo de la masa carencial por hogar. Se divide en el FAIS Estatal, que se conforma del 0.303% de la RFP y por el FAIS Municipal, que se integra del 2.197% de la RFP, este último subfondo se asigna siguiendo los criterios de pobreza extrema previamente señalados, adhiriendo los siguientes elementos cuando no exista disponibilidad de información: población ocupada municipal que perciba menos de dos salarios mínimos; población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir; población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de

[43] Ibidem

drenaje conectado a fosa séptica o a la calle; y población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), regulado en los artículos 36 y 38 de la LCF. Se conforma con el 2.5623 de la RFP dividido en: 2.35% de la RFP para los municipios de los estados del país, asignándose en proporción directa al número de habitantes; y el 0.2123% para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de los cuales, el 75% se distribuye conforme al factor de población residente y el 25% en función del factor de población flotante.
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), está reglamentado en los artículos 39 y 41 de la LCF, se conforma del 0.814% de la RFP, y se distribuye de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para los Adultos (FAETA), regulado en el artículo 42 y 43 de la LCF. Se conforma con los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal; con el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Se distribuye de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), regulado en el artículo 44 de la LCF. La Secretaría de Seguridad Pública formula a la SHCP una propuesta para la integración de dicho fondo. Se distribuye en función del número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se regula en el artículo 46 de la LCF. Se conforma con el 1.40% de la RFP. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con los presupuestos aprobados para el FAFEF para los ejercicios fiscales presentes y anteriores y por el PIB per cápita estatal.

En resumidas cuentas, las participaciones federales son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que las aportaciones federales son recursos etiquetados o condicionados, porque la Federación determina en qué se deben gastar.

Por otra parte y retomando el hilo principal del presente subtema, una vez habiendo ahondado sobre la manera en que los ingresos tributarios de los Estados y de los municipios son obtenidos y de qué forma se redistribuyen a esas mismas entidades federativas y municipios, es necesario establecer si existen disposiciones presentes en la propia Ley de Coordinación Fiscal que faculten al Ejecutivo Federal para realizar modificaciones a dichas participaciones federales y aportaciones federales que le corresponden a los Estados y a los municipios, todo ello para saber si sus propuestas tienen validez jurídica que pueda justificar su apego a la legalidad y la no transgresión

de la propia ley. Por otra parte, verificar si las justificaciones que ha expresado el presidente son suficientes para llevar a cabo lo que él denominó como "Cuarta Transformación". En pocas palabras, verificar si tiene facultades para proponer y efectuar cambios drásticos en lo tocante a la materia hacendaria de la nación.

Es en este punto cuando a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal se indagará sobre las facultades del Ejecutivo Federal en la determinación de recortes o aumentos presupuestarios tocantes a los fondos de aportaciones y participaciones federales.

De acuerdo con el artículo 27-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que: "El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública."[44] Por su parte, el artículo 28 establece lo siguiente:[45]

> 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

A su vez, el artículo 33, inciso A, establece que:[46]

> En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o

[44] Cámara de Diputados, op. cit., nota 34, artículo 27-A.
[45] Ídem, artículo 28.
[46] Ídem, artículo 33, inciso A.

demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

El artículo 34 establece por su parte que:

"El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula […] 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, a más tardar el 15 de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad."[47]

Por su parte, el artículo 38 establece: "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…"[48] A su vez, el artículo 44 dispone que: "El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación…"[49]

Como se puede observar, el Ejecutivo Federal sí cuenta con diversas facultades para hacer cambios relativos a la distribución correspondiente a las participaciones y aportaciones federales, sin embargo, dichos cambios tienen que venir siempre de la mano de distintos tipos de autoridades gubernamentales atendiendo al tipo de Fondo del que se trate, lo que quiere decir que si se trata de fondos relativos a educación de las entidades federativas, tiene que tener su verificativo de la mano de la Secretaría de Educación Pública, si se trata de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales, tiene que atender a datos y estadísticas del INEGI y a su vez, dichos cambios tienen que respetar las

[47] Ídem, artículo 34.
[48] Ídem, artículo 36.
[49] Ídem, artículo 44.

fórmulas matemáticas que para tal efecto determinan la densidad poblacional y los egresos que deben de ser transferidos de la Federación a los Estados tomando en cuenta sus municipios y la población de estos. En materia de seguridad, lo hace con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine con base en las propuestas de la Secretaría de Gobernación.

Es fundamental recalcar que todas estas modificaciones o formas en las que puede hacer adecuaciones presupuestarias tienen que ser llevadas a cabo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tomando en cuenta que las Secretarías de Estado son una extensión del propio Ejecutivo Federal, se puede deducir, por tanto, que el Ejecutivo Federal sí tiene facultades legales para hacer ajustes presupuestarios en cuanto a participaciones y aportaciones federales (con sus respectivas limitantes y óbices estipulados por la propia ley) y por lo tanto, sus acciones tienen validez jurídica y se encuentran apegadas a Derecho, en tanto respeta el principio de legalidad constitucional.

Sin embargo, y a pesar de tener validez jurídica que respalda su actuar hablando estrictamente desde una perspectiva legal, conviene preguntarse si en la realidad fáctica, esta decisión resulta benéfica para las entidades federativas que ven mermadas sus participaciones y aportaciones que les correspondían en este año 2021. El planteamiento de esta cuestión surge también por la manifestación de un descontento generalizado en cuanto a la pronunciación de gobernadores estatales que empiezan a “amenazar” al gobierno federal de su eventual salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues, consideran, que estarían mejor manejando sus propias finanzas públicas en materia hacendaria, que con la nueva modificación a sus aportaciones y participaciones brindadas por la federación.

Repercusiones fácticas de la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia fiscal.

Antes de comenzar con el análisis de las repercusiones fácticas de las decisiones del Ejecutivo Federal, es menester poner en contexto sus propuestas, pues en fechas recientes, el gobierno federal encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, propuso para este año 2021 un recorte de hasta 108 mil millones de pesos para las 32 entidades federativas del país. Lo anterior encuentra sustento en el documento del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)[50] el cual propone el Ejecutivo Federal y por virtud del cual, prevé transferir a los Estados y municipios del país 1 billón 867 mil pesos para que lo gasten en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, y pensiones, entre otros rubros. La cifra implica la reducción total de aproximadamente 108 mil 521 millones, en comparación con el gasto federalizado que se aprobó en el presupuesto de este 2020.[51]

Lo que resulta lógico preguntarse es, de dónde obtendrá el recurso el presidente para enviarlo a los rubros expuestos anteriormente, y la respuesta se encuentra precisamente en el recorte presupuestario propuesto por el Ejecutivo Federal a las participaciones federales, las cuales han quedado explicadas a detalle con antelación en el presente trabajo. Lo que significa que derivada de esta determinación, los estados recibirán hasta 62 mil 694 millones de pesos menos, en comparación con lo aprobado este 2020. En términos reales, ya con la inflación, la reducción es del 6.37%.[52]

En el segundo rubro que sufrirá recortes, se encuentra precisamente el concepto de aportaciones federales, cuyo monto asciende a aproximadamente 9 mil 054 millones en relación con el 2020, que, en términos

[50] Cfr. Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021, consultado en su versión electrónica disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf (consultado el 19 de abril de 2021).
[51] Ibidem
[52] Cfr. Ibidem

reales, supone un ajuste del 1.07%.[53] Cabe destacar que anteriormente se expusieron los determinados Fondos de Aportaciones que configuran las aportaciones federales, por lo que resulta indispensable traer a colación algunos en específico que sufrirán recortes: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN), para el que se pide 4 mil 072 millones menos que este año (en términos reales, una caída del 4.53%); y en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), con un recorte de 4 mil 019 millones (4.53% en términos reales).[54] El tercer rubro con mayor recorte propuesto es el de "convenios de descentralización", que son recursos que se transfieren a los estados a través de acuerdos que las dependencias del Gobierno Federal firman con las entidades. Este rubro sufrirá, si se aprueba el proyecto de egresos en la cámara de diputados, un ajuste de 30 mil 210 millones de pesos; 23% menos en términos reales.[55]

Las cifras antes expuestas son realmente alarmantes puesto que se está hablando de un recorte de miles de millones de pesos que afectarán directamente a los sectores a los cuales van destinadas esas participaciones y aportaciones federales, como lo son, salud, educación pública, seguridad, fomento de desarrollo a los municipios, etcétera. Si bien, desde un punto de vista legal, las decisiones del presidente se encuentran respaldadas, la justificación social, política y económica que ha dado queda distante de ser suficiente pues se ha limitado a mencionar que es producto de la "austeridad republicana" e incluso ha llegado a afirmar que lo hace por, y cito: "Para que no haya corrupción, que no haya lujos en el gobierno, reducir el costo del gobierno al pueblo y liberar fondos para el desarrollo para las obras para los servicios públicos, esa fórmula da resultados"[56]

---

[53] Cfr. Ibidem
[54] Cfr. Ibidem
[55] Cfr. Ibidem
[56] DOMÍNGUEZ, Pedro. "AMLO, dispuesto a revisar pacto fiscal; pide austeridad", periódico MILENIO. Consultado en versión electrónica visible en: https://www.milenio.com/politica/amlo-dispuesto-revisar-pacto-fiscal-pide-austeridad-gobernadores (consultado el 20 de abril de 2021).

Sin embargo, cabe preguntarse, si en un país que apenas puede satisfacer las necesidades básicas de su sociedad, recortar presupuesto a cuestiones imprescindibles para el desarrollo de una vida íntegra de cada individuo, es la mejor manera de combatir a la corrupción y darle un rumbo adecuado a la nación.

CAPÍTULO III

PROCESO JURÍDICO DE DESINCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE COORDINACIÓN FISCAL Y POSIBLES REPERCUSIONES DE LA SALIDA DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA POR VIOLACIONES AL PACTO FISCAL FEDERAL

El presente capítulo versará sobre los procedimientos legales, entendidos desde su forma más abstracta y abarcados desde su generalidad para llegar a la particularidad del procedimiento legal (si existe) que debe de llevarse a cabo para que alguna entidad federativa, si así lo desea, pueda desprenderse del régimen de coordinación fiscal y renunciar al pacto fiscal federal.

A su vez, examinará las posibles repercusiones de la eventual desincorporación de dicho régimen, tanto para la Federación como para los Estados, tanto los aspectos positivos que podrían suscitarse, como los negativos, entendiendo por lo anterior, impactos en sus cuentas públicas, desarrollo social, político y económico. Para ello, es menester analizar si hay algún procedimiento especial regulado en un determinado cuerpo normativo que para tal efecto exista o si, por el contrario, hay una laguna normativa al respecto.

El proceso judicial

De acuerdo con el autor Rafael de Pina, el proceso puede ser fácilmente definido como el "conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente."[57]

Por su parte, el autor Eduardo Couture establece en su obra titulada "Derecho procesal civil" que el proceso resulta ser, en cierto sentido, el cúmulo de actos de la conducta jurídica, un medio idóneo para dirimir imparcialmente,

[57] DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho,* México, Porrúa, 1984, p. 400.

por un acto de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica.[58]

Como se puede desprender de los autores anteriores, el proceso judicial involucra necesariamente un conflicto de intereses, es decir, una contraposición de voluntades, por virtud de la cual una problemática nace, siendo el propio proceso judicial el encargado de resolver, de manera imparcial, dicha problemática.

El presente caso que nos atañe involucra necesariamente un proceso, puesto que existe un conflicto, el cual se suscita entre las entidades federativas y la propia Federación, respecto de la distribución y recorte presupuestario que les correspondía, por ende, y con la finalidad de tratar de resolverlo de manera imparcial, se acude a un tercero facultado para tal finalidad, sin embargo, ¿qué ocurre cuándo la propia ley no establece claramente el proceso para resolver este tipo de controversias o cuando ni siquiera existe una ley que regule un proceso de esta magnitud y bajo estos términos? he ahí la interrogante a la cual se le tratará de brindar una respuesta más adelante.

Desincorporación al régimen de coordinación fiscal

Antes de comenzar con el presente subtema es sumamente indispensable definir qué es la coordinación fiscal y a qué nos referimos en cuanto a su desincorporación, es decir, qué partes se encuentran involucradas y qué supone ello.

La coordinación fiscal, como se puede deducir de todo lo que hemos abarcado hasta este punto, es la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno para lograr una homologación y armonización en los ordenamientos fiscales, a su vez, y como se ha puntualizado con anterioridad en la presente investigación, el ordenamiento

[58] *Cfr.* COUTURE, Eduardo Juan, *Fundamentos del Derecho procesal civil,* México, Porrúa, p. 11.

rector de dicha coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal, la cual marca las pautas de las relaciones fiscales entre Estados y Federación.

Este ordenamiento jurídico ha sido objeto de múltiples transformaciones y reformas para que logre adecuarse con las políticas que establece el gobierno federal en turno, sin embargo no debemos de perder de vista que el fin último de estas políticas debe ser el de salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los Estados y los municipios, cuyo desarrollo favorecerá eventualmente a la misma Federación, es decir, se trata de un mecanismo de reciprocidad mediante el cual, todos deben de obtener un resultado positivo en sus finanzas.

Ahora bien, a qué nos referimos exactamente con un régimen de coordinación fiscal; pues bien, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, nos estamos refiriendo a un régimen en donde existe libre manejo y disponibilidad de fondos, es decir, tal y como se ha expuesto anteriormente, los Estados y los municipios participan de la distribución del ingreso federal total anual que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos así como por los derechos de la extracción de petróleo y de minería, y es a partir de 1996 como se incorpora una asignación directa a las entidades federativas y a los municipios derivadas de la recaudación que obtiene la Federación por el impuesto especial sobre producción y servicios sobre cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, entre otros.

Por otra parte, que, dentro de este régimen, debe existir una nivelación de la capacidad fiscal de las entidades, es decir que, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se equilibran y compensan las diferencias de capacidad tributaria entre distintos Estados y municipios, de forma que puedan brindar una buena calidad de servicios sin que exista una mayor presión fiscal para sus contribuyentes.

Tal y como se dijo de la finalidad de la creación de la Ley de Coordinación fiscal, su objetivo principal era el de eliminar la concurrencia impositiva, es decir, que si bien la propia Constitución establece la

determinación de ciertos impuestos como facultad exclusiva de ciertas jurisdicciones gubernamentales, no puede delimitar todos los campos impositivos que existen, por lo que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, lo que crearía un caos, pues daría lugar a una doble tributación, es por ello que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal supone una solución a este problema, pues gracias a la integración de corporación fiscal por parte de los Estados, se han eliminado un aproximado de 440 gravámenes locales.[59]

Por último, la uniformidad del proceso para calcular las participaciones también forma parte de lo que integra el régimen de coordinación fiscal, ya que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reúne en un solo documento el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre extracción de petróleo y de minería a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora que hemos puntualizado todo lo relativo a la esencia del régimen de coordinación fiscal, debemos adentrarnos en el conflicto que se ha suscitado recientemente entre las entidades federativas y la Federación en razón del mismo.

Como hemos establecido en capítulos anteriores, el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha planeado un recorte de aproximadamente 108 mil millones de pesos de las participaciones a Estados y municipios. Lo que supone un cambio drástico en las finanzas de las entidades federativas, pues hace décadas que no existía un cambio de esta magnitud en gobiernos anteriores, lo cual representa un hito en materia presupuestaria y fiscal.

Ante esta propuesta y como a toda acción, corresponde una reacción, los gobernadores de distintas entidades federativas se pronunciaron en contra, pues consideran que es injusto y arbitrario que estas determinaciones

[59] *Cfr.* Artículo 3°-A. Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

sean prácticamente unilaterales, inclusive se formó un grupo de mandatarios estatales, los cuales se autodenominaron como “Alianza Federalista” y que encabezan los gobernadores de Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Aguascalientes y Guanajuato. [60]

Es por ello que arremeten en contra del gobierno federal haciendo una serie de declaraciones de las cuales se puede desprender que quieren dejar de pertenecer al régimen de coordinación fiscal, y de esta manera, salir del pacto fiscal federal, sin embargo, el proceso de desincorporación no puede ser apreciado fácilmente dentro de la Ley de Coordinación Fiscal por lo que la presente investigación tuvo a fin determinar si existe en algún otro tipo de ordenamiento jurídico una respuesta ante la interrogante de la posibilidad de una eventual desincorporación de ciertos Estados al pacto fiscal federal.

Si bien los diversos ordenamientos jurídicos analizados relativos a la materia principal de esta tesina no prohíben que las entidades federativas opten por abandonar el acuerdo fiscal por el cual se adhirieron en primer lugar a través del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tampoco se puede vislumbrar ningún tipo de proceso específico para tal fin.

En resumidas cuentas, no existe un proceso judicial designado para ese único motivo que se encuentre consagrado a la luz de algún ordenamiento jurídico que pueda establecer las pautas, reglas y autoridades que deban de intervenir para dirimir la controversia suscitada entre las entidades federativas descontentas con los ajustes presupuestarios y la Federación y mucho menos existe una ley que regule el proceso por virtud del cual los Estados puedan abandonar el régimen de coordinación fiscal, por lo que existe una laguna normativa en donde la realidad de las “amenazas” por parte de los gobernadores estatales no encuentra sustento ni pasos a seguir, es decir, no

[60] “El reclamo por el pacto federal divide a los gobernadores”, Revista Digital Expansión Política. Consultado en versión electrónica visible en: https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/28/el-reclamo-por-el-pacto-federal-divide-a-los-gobernadores (consultado el 26 de abril de 2021).

se encuentra reglamentada la desincorporación al pacto fiscal federal y por ende, tendría que legislarse, o por lo menos, determinarse a través de una Controversia Constitucional (al ser este el que se considera el mecanismo de control constitucional idóneo para este tipo de disputas), siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva lo conducente.

A pesar de lo anterior, queda implícitamente ligada la hipótesis de qué es lo que pasaría (ya sea si se legislara o se determinara por criterio jurisdiccional) si eventualmente se lograra una desincorporación fiscal por parte de alguna entidad federativa y cómo afectaría esto a la sociedad mexicana.

Posibles consecuencias de una desincorporación fiscal.

Como se ha expresado con anterioridad, las consecuencias de una desincorporación fiscal por parte de las entidades federativas sería perjudicial, aún más en estos tiempos en donde los recursos son insuficientes para hacer frente a la pandemia del COVID-19.

Lo anterior sin perjuicio de lo que la falta de aportaciones de alguna entidad federativa pudiera representar a toda la generalidad, es decir, la nación mexicana y su sistema tributario, pues por muy pequeña que sea una pérdida, sigue siendo una pérdida fiscal y en este caso, se estaría hablando de millones de pesos.

Aunado a esto, tendríamos que tomar en cuenta necesariamente que no solo se trata de una decisión gubernamental tomada unilateralmente, sino que previamente tendría que someterse a consideración de una consulta popular, algo análogo a lo que pasó con la salida de Reino Unido de la Unión Europea[61] y ver si se cuenta con el consenso ciudadano para una eventual desincorporación.

[61] La salida del Reino Unido de la Unión Europea, también conocida comúnmente como brexit, fue un proceso político que consiguió el abandono por parte del Reino Unido de su condición de Estado miembro de la Unión Europea. *Vid.* Economipedia: "Brexit", Enciclopedia virtual, consultado en versión electrónica visible en: https://economipedia.com/definiciones/brexit.html (Consultado el 29 de abril de 2021).

Por otra parte, resulta conveniente traer a colación la opinión del abogado fiscal experto Carlos Brown, el cual establece que los gobernadores de la Alianza Federalista omiten un hecho fundamental: a los Estados y municipios no les conviene tomar las riendas de su recaudación, porque no cuentan con suficiente capacidad administrativa y financiera. Aún más, los gobernadores hacen sus reclamos a partir de las aportaciones de sus estados al Producto Interno Bruto (PIB) y no de los impuestos que generan, que es lo que finalmente se reparte entre las entidades.[62]

A su vez, añade que "93 de cada 100 pesos que se recaudan en México, provienen de la federación, solamente el 7% de los impuestos los recolectan los gobiernos locales."[63]

También establece que: "Los gobiernos locales no cuentan con capacidad de recaudación propia. No poseen la inteligencia financiera, la estructura administrativa ni los mecanismos de cobro requeridos." Así como dar la siguiente cifra: "Los principales estados inconformes recaudan menos del 10% de los impuestos del país (Nuevo León, Coahuila y Jalisco).[64]

Por lo tanto, si bien no sería una pérdida excesivamente significativa, sí podría afectar directamente a las arcas de la nación mexicana y, por ende, perjudicar a todo el sistema hacendario mexicano.

---

[62] Cfr. VÁZQUEZ, Andrei, "El pacto fiscal está en juego, ¿qué es y por qué hay Estados inconformes?" Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Consultado en versión electrónica visible en: http://ru.iiec.unam.mx/4964/1/El%20pacto%20fiscal%20est%C3%A1%20en%20juego-qu%C3%A9%20es%20y%20por%20qu%C3%A9%20hay%20estados%20inconformes.pdf (consultado el 28 de abril de 2021).
[63] Ibidem
[64] Ibidem

CONCLUSIONES

Luego de todo lo antecedido, es necesario llegar a la conclusión del presente trabajo, la cual se dará a manera de puntos medulares que se pueden extraer de la propia investigación, aquellos puntos que dan respuestas a las interrogantes principales que motivaron en primer lugar la indagación del tópico de esta tesina, con la finalidad de llegar a la demostración o refutación de nuestras premisas principales y de esta forma, llegar a la síntesis deseada.

En primer término, es menester exponer que fue gracias a las Convenciones Nacionales Fiscales que los principales exponentes de las entidades federativas pudieron llegar a ciertos acuerdos en materia fiscal que con el transcurso de los años se siguieron desarrollando hasta llegar a convertirse en lo que hoy entendemos como coordinación fiscal y sobre todo que constituyeron la antesala más imprescindible para dar pie a todo el entramado tan complejo que es hoy, con designaciones específicas, atribuciones bien definidas, facultades delimitadas, determinaciones respectivas a la forma de obtención de ingresos, entre otras cuestiones. Lo que presupone que, sin la existencia de estas Convenciones, no podría existir ni la Ley de Coordinación Fiscal ni los acuerdos respectivos.

En segundo lugar y como punto medular de este trabajo, se llegó a la conclusión de que el Poder Ejecutivo Federal, encabezado por el presidente de la República, cuenta con amplias facultades para decidir sobre la designación en cuanto a ciertas participaciones y aportaciones federales, todo ello con sus respectivas limitaciones establecidas por la propia ley, y sin perder de vista a la Ley de Coordinación Fiscal, puesto que hay ciertas designaciones que se estiman a través de las ecuaciones matemáticas que toman en cuenta factores como el Producto Interno Bruto, la densidad demográfica de ciertas entidades federativas, crecimiento del Fondo General de Participaciones, etcétera.

Bajo esta tesitura, el tercer punto digno de conclusión es el hecho de que si bien existe una facultad legal que legitima al presidente de la República

para realizar este tipo de ajustes y recortes presupuestarios a aportaciones y participaciones federales, resulta bastante contradictorio el hecho de recortar el presupuesto designado a los fines específicos establecidos en la propia ley con la justificación de un aparente mayor beneficio de una sociedad “sin corrupción”, sin mediar mayor planeación estructural a largo plazo en donde pueda demostrarse fehacientemente que en vez de perjudicar a la sociedad mexicana, en realidad se beneficiará aún más a raíz de estos recortes y ajustes presupuestarios, pues recordemos que las ramas a las que se les recortó principalmente el recurso, fue a las participaciones y aportaciones federales correspondientes a salud; construcción de infraestructura social en zonas marginadas; coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública, por citar algunos ejemplos.

En este tenor, resulta conveniente precisar sobre el proceso de desincorporación al régimen de coordinación fiscal, el cual, después de un minucioso y pormenorizado análisis, no se encontró, es decir, que no hubo ninguna disposición normativa que se adecuara a la hipótesis jurídica, por lo que se llega a la conclusión de que existe una laguna legal al respecto, la cual debe de subsanarse a través de la legislación o por medio de un criterio jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pueda determinar cuál es el proceso a seguir en caso de que una entidad federativa desee desincorporarse al régimen de coordinación fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES (enciclopedias y diccionarios)

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho,* México, Porrúa, 1984.

Enciclopedia virtual, Economipedia "Brexit", consultado en versión electrónica visible en: https://economipedia.com/definiciones/brexit.html (Consultado el 29 de abril de 2021).

PALOMINO GUERRERO, Margarita *et al., Enciclopedia Jurídica Derecho Fiscal II*, México, Porrúa-UNAM, Biblioteca Jurídica, 2018.

LIBROS

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional,* 2ª. ed., México, Oxford, 1963.

CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Porrúa, 2012.

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 89. ISEF, México, 1917.

COUTURE, Eduardo Juan, *Fundamentos del Derecho procesal civil,* México, Porrúa.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas,* México, Porrúa, 1963.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho.* México, Porrúa, 22ª ed., 1974.

OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2019.

REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS

CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón, "Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Revista INDETEC*; México, Edición Especial Conmemorativa 30 años al Servicio de las Haciendas Públicas, 2003.

DOMÍNGUEZ, Pedro. “AMLO, dispuesto a revisar pacto fiscal; pide austeridad”, periódico MILENIO. Consultado en versión electrónica visible en: https://www.milenio.com/politica/amlo-dispuesto-revisar-pacto-fiscal-pide-austeridad-gobernadores (consultado el 20 de abril de 2021).

El reclamo por el pacto federal divide a los gobernadores”, Revista Digital Expansión Política. Consultado en versión electrónica visible en: https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/28/el-reclamo-por-el-pacto-federal-divide-a-los-gobernadores (consultado el 26 de abril de 2021).

VÁZQUEZ, Andréi, “El pacto fiscal está en juego, ¿qué es y por qué hay Estados inconformes?” Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Consultado en versión electrónica visible en: http://ru.iiec.unam.mx/4964/1/El%20pacto%20fiscal%20est%C3%A1%20en%20juegoqu%C3%A9%20es%20y%20por%20qu%C3%A9%20hay%20estados%20inconformes.pdf (consultado el 28 de abril de 2021).

DOCUMENTOS

Artículo 3°-A. Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

Cámara de Diputados, *Introducción*, Servicio de Integración y Análisis, División de Economía y Comercio, consultado en versión electrónica visible en: http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm#:~:text=Las%20participaciones%20federales%2C%20a%20diferencia,y%20servicios%20que%20consideren%20necesarios

El Federalismo Fiscal en México”, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2021, consultado en versión electrónica visible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado el 24 de marzo de 2021)

Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021, consultado en su versión electrónica disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf (consultado el 19 de abril de 2021).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México" (Tomo I). México, 1982

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México" (Tomo II). México, 1982

FUENTES ELECTRÓNICAS

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, consultado en versión electrónica visible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1325-las-convenciones-nacionales-fiscales-y-el-federalismo-en-mexico (consultado el 23 de marzo de 2021).

TÉPACH MARCIAL, Reyes, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, México, Cámara de Diputados, Dirección General de los Servicios de Biblioteca, 2004, consultado en versión electrónica visible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf (consultado el 01 de abril de 2021).

TÉPACH MARCIAL, Reyes, *Los criterios normativos vigentes en la distribución de las participaciones y las aportaciones federales de México*, México, Cámara de Diputados, Dirección General de los Servicios de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2013, consultado en versión electrónica visible en:

http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-47-13/SAE-ISS-47-13.pdf (consultado el 19 de abril de 2021).

ANEXO I.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Jonathan Numan Carreón Delgado

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Maestra Ana María Estela Ramírez Santibáñez

Asignatura: Proyectos Jurídicos e Innovación

Martes 9 de febrero de 2020

TEMA: Cambios en la distribución y recorte presupuestario de los ingresos federales a Estados y municipios a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal.

OBJETIVO (S) ¿Qué me gustaría saber/analizar/conocer del tema elegido?

1.- Analizar si las decisiones que toma el ejecutivo federal en materia de recorte presupuestario tienen un respaldo jurídico válido a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal.

2.- Contrastar si la aplicación de los recortes presupuestarios con motivos de "austeridad republicana" o "ahorro nacional" tienen un impacto positivo o negativo en la sociedad mexicana, tomando como premisa fundamental la satisfacción de las necesidades imprescindibles para el sano desarrollo de las entidades federativas.

3.- Examinar las posibles repercusiones de una eventual desincorporación del esquema de coordinación fiscal por parte de las entidades federativas en caso de que se presente una violación al pacto fiscal federal.

4.- Conocer si existe algún tipo de procedimiento jurídico especial que deban de seguir las entidades federativas para renunciar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o si, por el contrario, existe una laguna normativa al respecto.

HIPÓTESIS:

Dentro de la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, encontramos al Ramo General 28, el cual incluye las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, es decir, lo tocante en cuanto a los recursos que se transfieren a los Estados y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Recientemente, el ejecutivo federal ha propuesto ciertas modificaciones respecto a este rubro, para tales efectos, ha llevado a cabo la planeación de un recorte presupuestario para el ejercicio fiscal del próximo año, justificando esta decisión en

ideas relativas a la llamada “austeridad republicana” o “ahorro nacional”. Sin expresar más razones que la aseveración de un supuesto despilfarro histórico de recursos públicos debido a actos de corrupción y malos manejos del erario.

Es con base en lo anterior, que la hipótesis que surge en un primer término es, que si en dado caso, el presidente se encuentra facultado por la propia ley para hacer ajustes presupuestarios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, estos ajustes o recortes deben de encontrarse debidamente fundamentados y motivados, es decir, que se deben ofrecer las evidencias suficientes que puedan justificar los ajustes de presupuesto, ya que se trata de recursos públicos destinados a las entidades federativas y a los municipios, por lo tanto, impactan de manera directa a toda la República Mexicana pues, al verse disminuido el presupuesto otorgado a cada Estado y municipio, se podrían poner en riesgo un sinfín de programas relativos a la mejora de la educación, la salud, el empleo, etcétera. Lo que se pretende comprobar o refutar en la presente hipótesis, es si los ajustes presupuestarios propuestos por el ejecutivo federal, así como las razones por virtud de las cuales justifica estos cambios, generan un perjuicio debido a la disminución de capital destinado. Por otra parte, comprobar si el supuesto ahorro derivado de la reducción presupuestaria se aplica materialmente y de forma eficaz en otros asuntos imprescindibles para el desarrollo del país.

JUSTIFICACIÓN:

México enfrentaba una serie de problemas fiscales a raíz de la múltiple existencia de tributos en distintos niveles de gobierno, es decir, ingresos federales, estatales y municipales, los cuales provocaban discrepancias en cuanto a la forma en que debían de encontrarse regulados, así como la forma de su recaudación y la manera organizacional en que debían repartirse o cómo devengarse, sobre todo respecto a la pluralidad de leyes estatales que al momento de compararse entre entidades federativas, llegaban a resultar incluso contradictorias, como ejemplos de ello, existían exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas o multiplicidad de funciones similares de administración tributaria en dependencias a las que no les correspondía atender asuntos fiscales.

Derivado de esta problemática se propuso la idea de una homologación en materia hacendaria mediante convenciones en donde se pudiera llegar a un acuerdo entre los distintos niveles de gobierno respecto a la política tributaria a desarrollar, de ahí surge la primera Convención Nacional Fiscal, la cual, pretendía ser un órgano del Estado que tuviera destinada la organización del régimen fiscal de la República.

Entre sus funciones tenía la de proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, en los arbitrios no asignados privativamente a alguna de las personas de derecho público, y en aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales. Las propuestas de la Convención Nacional Fiscal pasaban a su Comisión Permanente, la cual formulaba un proyecto de iniciativa de ley que se sometía a la aprobación del Congreso de la Unión.

En el año de 1925, se dieron cita en la Primera Convención Nacional Fiscal, los funcionarios de hacienda de los niveles de gobierno federal y estatal, quienes plantearon como solución a los problemas enunciados anteriormente, la separación de las fuentes impositivas, propuesta por técnicos norteamericanos e ingleses, sobre la base de una distribución equitativa de ellas; y la eliminación de prácticas alcabalatorias en la imposición local. Consecuentemente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró en 1926 el primer proyecto de reformas constitucionales, sobre la base de una separación provisional de las fuentes impositivas entre la Federación y los Estados, atribuyendo facultades para gravar impuestos de formas específicas tanto en el ámbito federal como en el estatal, sin embargo, esta primera Convención no prosperó en el Congreso de la Unión por lo que tuvo que darse una segunda posteriormente.[65]

Durante la Segunda Convención Nacional Fiscal se retomaron los argumentos y proposiciones fijados en la primera, haciendo énfasis en el problema de la "concurrencia impositiva" y en las "guerras económicas para captar recursos" entre los tres niveles de gobierno. Dentro de los acuerdos y resultados relevantes de esta

[65] Cfr. Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1981 pp. 85-108.

Convención, se convino que, aunque la delimitación de competencias es deseable, no era posible; y se formuló un anteproyecto de reformas que apoyaba la asignación de arbitrios específicos, como el impuesto predial a los Estados y municipios y la necesidad de asignar en forma exclusiva ciertos tributos, como el impuesto sobre la renta, a la Federación. Bajo esta tesitura se realizaron dos reformas constitucionales, en 1934 y 1942.[66]

Dentro de lo destacable de la reforma constitucional en materia hacendaria de 1934 encontramos la modificación al Artículo 73, fracción X, la cual faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, con lo que los impuestos sobre esta fuente pasaron a ser exclusivos del gobierno federal, de cuyo rendimiento participarían los Estados y municipios. Durante la reforma de materia hacendaria de 1942, se adicionó al artículo 73 constitucional, la fracción XXIX, en la que se estableció que las entidades federativas participarán en el rendimiento de contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza. Y se consignó que dicha participación se hiciera en la proporción que la Ley secundaria Federal determinase; y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.[67]

Después de las dos primeras Convenciones, era necesario una nueva que pudiera delimitar de forma fehaciente la distribución de competencias en materia fiscal respecto a los diversos niveles de gobierno existentes, puesto que si bien se habían logrado bastantes avances respecto a reformas constitucionales en materia de impuestos trascendentales que hasta la fecha no pierden su vigencia, era necesario decidir a qué nivel de gobierno le correspondía cierta atribución y facultad de manera definitiva.

---

[66] Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 1982, *La Coordinación Fiscal en México*, México, Tomo I, Subsecretaría de Ingresos.
[67] Cfr. Ibidem

Dentro de los acuerdos y resultados de la tercera y última Convención Nacional Fiscal podemos destacar los siguientes:

La elaboración de un "Plan Nacional de Arbitrios", que por su carácter y naturaleza debía ser formulado de común acuerdo entre la federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios; el desarrollo de un sistema fiscal que permitiera el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de gravamen entre la federación, los Estados y los municipios; se acordó la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (estos últimos sólo con voz informativa), la cual tenía la función de proponer medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones y por último, se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la federación, Estados y municipios.[68]

A su vez, cabe destacar que, gracias a esta Tercera Convención Nacional Fiscal, se expidieron nuevas leyes relativas a la materia tributaria, dentro de las cuales encontramos a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

La primera ley citada anteriormente fue expedida en 1948 y definía como objeto gravable, los ingresos provenientes de compra-venta, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales; y establecía que el impuesto tendría una tasa federal uniforme en todo el país de 1.8% y otra tasa de un máximo de 1.2% para los Estados que aceptaran coordinarse en el impuesto, por lo que se alcanzaba en conjunto una tasa de 3% sobre los ingresos mercantiles. Esto quiere decir, que la federación percibiría el 60% del rendimiento del impuesto y los Estados el restante 40%. Con esta disposición,

[68] Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 1982, *La Coordinación Fiscal en México*, México, Tomo II, Subsecretaría de Ingresos.

se trataba de simplificar el sistema fiscal del país, evitando la multiplicidad de legislaciones en la materia y su consecuente variedad de requisitos y procedimientos de control.[69]

Los Estados que aceptaban coordinarse con la federación celebraban un convenio, mediante el cual derogaban o suspendían la imposición local al comercio e industria. Y en lo que al entonces Distrito Federal y a los territorios correspondía, no tenían que firmar convenios, pues la propia Ley les obligaba a coordinarse.

La mitad de los Estados del país se coordinaron en materia del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en 1948, debido a que el rendimiento del impuesto federal sería mayor que el de sus propios impuestos al comercio e industria. Pero hubo Estados que no se coordinaron durante muchos años (entre 1948 y 1973), los cuales tenían como característica un relativo mayor potencial económico, y argumentaban que sus propias tasas eran mayores que la federal, o que, aun teniendo tasas propias más bajas, si éstas se incrementaban, el Estado dejaría de ser atractivo económicamente ante los comerciantes e industriales.[70]

Otro de los resultados inmediatos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, fue el proyecto de lo que sería la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 23 de diciembre de 1953. Dicha Ley, en su artículo primero establecía la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país. Y en su artículo segundo, ordena la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, a la cual la Ley le concedió, entre otras funciones, las acciones siguientes: [71]

a) "Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios."

---

[69] Cfr. Cámara de Diputados, 1996, *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una Visión Panorámica de su Estructura,* México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 12.
[70] Cfr. Ibidem
[71] Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, 1953, México.

b) "Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República."

c) "Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios."

d) "Ejercer las facultades que le confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas."

La Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las entidades federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa.[72]

Además, en la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, se señalaba el procedimiento de revisión de leyes fiscales locales con el fin de detectar la existencia de procedimientos alcabalatorios u otros contrarios a la Constitución Federal, y se fijaban las posibles recomendaciones para corregir dichos procedimientos, las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.

Gracias a la representación de las entidades federativas al interior de la Comisión Nacional de Arbitrios, se dio origen a la creación de órganos de la coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas, como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales comenzaron a trabajar regularmente, con funciones cada vez más importantes, a partir de 1972.[73]

Para el año de 1979 se había llegado a un punto de estática del sistema, pues la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), junto con otras leyes especiales, ya eran obsoletas debido a que el conjunto de participaciones distribuibles que alcanzó en 1976 su porcentaje más

[72] Cfr. Arrechedera, Fernando y Urzúa, Carlos (coords.), 2017, *La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética*, México, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Sobre México. Temas de Economía.
[73] Cfr. Ibidem

alto (13.48%), comenzó a disminuir, a causa de la baja elasticidad de los entonces impuestos federales participables respecto a la de los no participables.[74]

Como podemos observar, en ese momento y a pesar de encontrarse ya consagrada la Ley de Coordinación Fiscal con sus respectivas disposiciones, la realidad fáctica del desarrollo tributario en el país estaba cambiando a pasos agigantados por lo que llegó a considerarse como "estático" el sistema empleado en 1976 así que debía de actualizarse conforme a los cambios de la sociedad.

Finalmente, el 1° de enero de 1980 entra en vigor en toda la República Mexicana la Ley de Coordinación Fiscal que no ha perdido vigencia desde su fecha de promulgación hasta nuestros días, la cual establece en su artículo 1° su principal objeto, el cual es reflejo fiel de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que son los siguientes: [75]

"a) coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal,

b) establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales;

c) distribuir entre los Estados, Municipios y Distrito Federal las participaciones en ingresos federales;

d) fijar reglas de Colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales

e) constituir los organismos en materia de Coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento".

En la actualidad, a más de 40 años de la entrada en vigor de esta ley, han surgido discrepancias en la manera en la que la Federación otorga los recursos a cada una de las entidades federativas y a los municipios, sobre todo porque las decisiones se toman unilateralmente con base en fórmulas matemáticas que se limitan a justificar demográficamente qué tantas participaciones de los ingresos federales le

[74] Núñez Jiménez, Arturo, op. cit., nota 1, ibidem.
[75] Ley de Coordinación Fiscal, 2014, México.

corresponden a determinados Estados y municipios. Si bien en un inicio, se estuvo de acuerdo con estas determinaciones y quedaron así consagradas en la ley, los cambios que ha sufrido México han provocado otro tipo de exigencias para la realidad fáctica de cada Estado y sus consiguientes municipios. Es por todo lo anterior que la presente investigación encuentra su justificación, toda vez que los cambios que estamos viviendo en lo que se ha llamado "Cuarta Transformación" por parte del gobierno federal, resultan dignos de estudio, puesto que se han reformado y creado un sinnúmero de leyes, reglamentos, instituciones, o como en el caso que nos atañe, hasta los presupuestos; es por ello que la presente tesina se encuentra justificada en virtud del análisis que merece la vida social, política y jurídica de todo el país.

METODOLOGÍA:

En virtud de poder efectuar una búsqueda fructífera para los efectos de la presente tesina, conviene traer a colación los métodos que se emplearán con tal motivo, es por ello que en lo subsiguiente se precisarán los métodos a utilizar.

La presente investigación empleará un método analítico-sintético, el cual consiste en "la separación de los elementos de un todo para poder ser estudiados en su particularidad"[76], sin embargo pese al estudio particular de cada uno de los elementos nos será conveniente la agrupación final de estos elementos, ya que el problema planteado permea en múltiples entidades federativas y a sus consiguientes municipios, sin embargo, cada uno de los casos en donde se ha planeado el recorte presupuestario, conforma la totalidad del problema que se plantea, puesto que todos los Estados configuran a su vez, a la Federación.

De igual manera, se empleará el método deductivo, método, que consiste en "partir de lo general para arribar a lo particular"[77] dado que se deben pormenorizar cuestiones históricas para entender el panorama completo de lo que ahora estamos

[76] Osorno Sánchez, Armando y Zenteno Trejo, Blanca, 2015, *Elementos para el diseño de investigaciones jurídicas. Una perspectiva multidimensional*, México, UNAM, p. 108-124. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4301/6.pdf (Publicación electrónica) (consultado el 07 de febrero de 2021).
[77] Ibidem

experimentando en materia de coordinación fiscal, repasando conceptos claves que nos ayuden a desentrañar de raíz la problemática de hoy en día, así como para poder prever de cierta manera los escenarios posibles en caso de una desincorporación hacendaria.

Por lo que hace a la técnica de investigación a utilizar, resulta idónea la técnica de investigación documental, puesto que toda la información que se requiere se encuentra tanto en libros como en leyes, así como en determinados sitios gubernamentales oficiales, por lo que una investigación de campo no solo sería poco adecuada, sino que totalmente desestimable.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL:

1. Adecuaciones presupuestarias:

Las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.[78]

2. Austeridad Republicana:

Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos, así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. [79]

3. Concurrencia Impositiva:

[78] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, México
[79] Ley Federal de Austeridad Republicana

Implica que no existen competencias tributarias exclusivas a un orden jurídico sobre determinadas materias impositivas, es decir, dos o más ámbitos de gobierno pueden tener a su favor contribuciones en la misma materia, aspecto que puede generar la posibilidad de la doble o triple imposición.[80]

4. Flujo de efectivo:

El registro de las entradas y salidas de recursos efectivos en un ejercicio fiscal.[81]

5. Ramo:

La previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos.[82]

6. Transferencias:

Las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.[83]

CAPÍTULOS:

Capítulo I: El primer capítulo de la presente investigación se titulará: “Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, el cual se abocará principalmente a pormenorizar los antecedentes históricos que se dieron en materia hacendaria y fiscal para dar pie a la conformación de un sistema coordinado en los tres niveles de gobierno, así como los orígenes de las

[80] Ibidem
[81] Ibidem
[82] Ibidem
[83] Ibidem

convenciones nacionales fiscales y hacendarias que dieron pie a la Ley de Coordinación Fiscal.

Este primer capítulo contará con los subtemas de: “Problemática tributaria anterior a 1925” el cual abordará los conflictos que tuvieron lugar antes de la creación de las primeras convenciones fiscales nacionales. El segundo subtema se titulará “Primera Convención Nacional Fiscal de 1925” la cual versará sobre los principales cambios y aportaciones en materia tributaria a raíz de la primera convención. El tercer subtema se llamará: “Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933” la cual versará sobre las principales adaptaciones que sufrió la Primera Convención Nacional Fiscal, el cuarto subtema se titulará: “Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947” el cual se tratará de las aportaciones que se dieron en esta tercera y última convención y abordará a su vez, un poco sobre la formación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como tal.

Capítulo II: El segundo capítulo se titulará: “Validez jurídica e impacto de la toma de decisiones del Ejecutivo Federal a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal” el cual versará sobre el análisis jurídico de las decisiones tomadas recientemente por el Ejecutivo Federal conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, así como las eventuales repercusiones fácticas que podría ocasionar el recorte presupuestario propuesto.

Contará con los siguientes subtemas: El primero: “Validez jurídica” respecto al concepto de lo que entendemos como tal, para poder entender si las decisiones tomadas por el presidente cuentan con tal elemento. El segundo: “Competencia del Ejecutivo Federal en la toma de decisiones conforme a la Ley de Coordinación Fiscal”. El tercero: “Repercusiones fácticas de la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia fiscal”.

Capítulo III. El tercer apartado se llamará: “Procedimiento jurídico de desincorporación al régimen de coordinación fiscal y posibles repercusiones de la salida de una entidad federativa por violaciones al pacto fiscal federal”, el cual analizará si existe algún tipo de proceso legal especial para desincorporarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las posibles repercusiones

que ocasionaría el hecho de que una entidad federativa decidiera salirse de dicho sistema.

Contará con los siguientes subtemas: “El procedimiento jurídico” aludiendo a lo que entendemos como tal y sus pormenorizaciones en general. El segundo: “Desincorporación al régimen de coordinación fiscal” en donde se analizará la manera en la que puede darse este proceso o si no existe un procedimiento legal para las entidades federativas de desincorporación. El tercero: “Probables consecuencias de una desincorporación fiscal”

BIBLIOGRAFÍA DEL PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

ARRECHEDERA, Fernando y URZÚA, Carlos (coords.), 2017, *La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética***,** México, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Sobre México. Temas de Economía.

Cámara de Diputados, 1996, *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una Visión Panorámica de su Estructura,* México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 12.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, 1953, México.

Ley de Coordinación Fiscal, 2014, México.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, México

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1981 pp. 85-108.

OSORNO SÁNCHEZ, Armando y ZENTENO TREJO, Blanca, 2015, *Elementos para el diseño de investigaciones jurídicas. Una perspectiva multidimensional*, México, UNAM, p. 108-124. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4301/6.pdf (Publicación electrónica) (consultado el 07 de febrero de 2021).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 1982, *La Coordinación Fiscal en México*, México, Tomo I, Subsecretaría de Ingresos.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 1982, *La Coordinación Fiscal en México*, México, Tomo II, Subsecretaría de Ingresos.

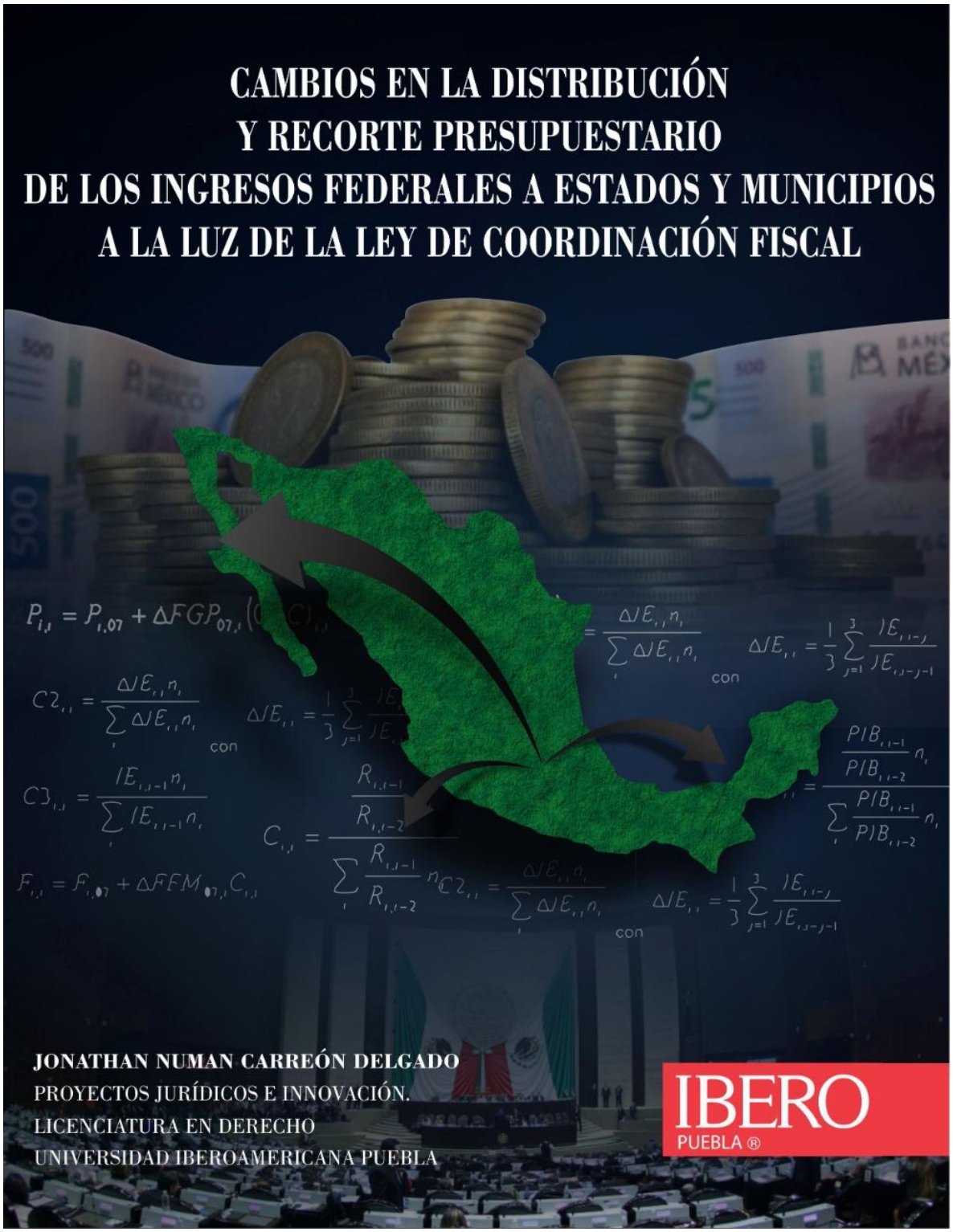
ANEXO II

CRONOGRAMA.

Martes 9 de febrero	**Entrega del protocolo de investigación**
Martes 6 de abril	**Entrega del capítulo I y avances del capítulo II.** **Aledaño:** **Elaboración del capitulado de la tesina.** **Revisión del aparato crítico.** **Elaboración de introducción, conclusiones y anexos en su caso.** **Revisión y recomendación de las fuentes de consulta.**
Martes 20 de abril	**Entrega del capítulo II y avances del capítulo III**
29 de abril	**Entrega de tesina concluida en su totalidad**
4 y 6 de mayo	**Presentación en Power Point de la tesina que incluya infografía que resuma el tema de investigación**

ANEXO III.

CARTEL ILUSTRATIVO



ANEXO IV

SINOPSIS

El presente trabajo de investigación versará sobre la distribución y el recorte presupuestario que se efectuó durante la administración del Ejecutivo Federal que inició la llamada “Cuarta Transformación” en donde se contemplarán esencialmente en qué consisten este tipo de reformas históricas en los ajustes presupuestarios y la conveniencia de los mismos, así como la relación que guarda con el Estado de Derecho y el estricto apego al ordenamiento jurídico conocido como “Ley de Coordinación Fiscal”.