



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su opinión, la **“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 1 ÚLTIMO PÁRRAFO, 6 ÚLTIMO PÁRRAFO Y 46 PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL”**, presentada por la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez perteneciente al Grupo Parlamentario de Convergencia, en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2007. Iniciativa que fue recibida por este Órgano Legislativo de la LXI Legislatura como asunto pendiente de estudio y opinión.

La Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, previo estudio y análisis de la iniciativa en comento, emite la presente opinión de acuerdo a la siguiente:

I. METODOLOGÍA

Esta Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se reunió para analizar y emitir la opinión respecto de la iniciativa con Proyecto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo, 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1. En el capítulo de **“ANTECEDENTES”** se hace una breve exposición del proceso legislativo de la Iniciativa con Proyecto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo, 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.
2. En el capítulo de **“CONTENIDO DE LA INICIATIVA”** se hace una narrativa del contenido de la iniciativa que se estudia.
3. En el capítulo de **“CONSIDERACIONES”** se expresan los argumentos, jurídicos y fácticos, en que se funda la presente opinión.
4. En el capítulo de **“OPINIÓN”** se expresan las conclusiones, basándose en el capítulo de **“CONSIDERACIONES”** sobre la procedencia o improcedencia, según sea el caso, de la iniciativa en estudio.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

II. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada el 6 de noviembre de 2007, la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentó, ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.
2. Mediante oficio número D.G.P.L. 60-II-3-1008, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa de la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez a la Comisión de Hacienda y Crédito Público con opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio plantea la problemática que se presenta en cada uno de los municipios en materia de los recursos, que por concepto de Participaciones Federales le corresponden, haciendo patente el hecho de que los gobiernos estatales no cumplen adecuadamente la ley, toda vez que no entregan dichos recursos en tiempo y forma.

De acuerdo con la iniciativa, de la Diputada Tagle Martínez, la herramienta jurídica de defensa de su competencia instituida en la Carta Magna a través del artículo 115 no hace valer el espíritu del federalismo, ya que en el ejercicio del mismo se invade la autonomía de los municipios, confundándose con el tema de la soberanía local.

La propuesta de iniciativa menciona que a los municipios no se les reconoce la labor de recaudadores importantes de impuestos federales, dado que las participaciones a que estos se hacen acreedores en cumplimiento de su gestión, no les son entregadas en los tiempos establecidos y en el peor de los casos, los estados las remiten a los municipios después del momento en que debieron efectuarlo.

Esta situación trae como consecuencia la degradación de las funciones municipales a una subordinación hacia los estados además de no poder planear adecuadamente programas y proyectos por la falta de estos recursos.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo anterior, la iniciativa en estudio plantea reconocer el derecho de los municipios de adherirse a los convenios de Coordinación Fiscal, sin mediar la voluntad o intervención del estado en que se ubican.

IV. CONSIDERADOS

1. En un sentido amplio, los municipios son parte de la Coordinación Fiscal:
 - a. En tanto, el objeto de la Ley de Coordinación Fiscal es, primordialmente, coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal (artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal);
 - b. En tanto reciben, a través de sus haciendas públicas, participaciones de los ingresos federales y estatales; recursos de los fondos de aportaciones federales; y en ocasiones, sustituyen a la federación y entidades federativas en materia de registro de contribuyentes, recaudación, administración y fiscalización, considerándose, incluso, autoridades fiscales federales (artículo 14, párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal).
2. La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, está sentada sobre las bases que señala la propia Ley, sin embargo, se perfecciona a través de los acuerdos o convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de colaboración administrativa, en su caso, que se establecen entre la Federación y las entidades federativas, sin desconocer la existencia de los municipios.
3. Por otra parte, atendiendo al acervo normativo de cada entidad y atentos a lo dispuesto por diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (por ejemplo el artículo 2 penúltimo y último párrafos de la propia Ley) los estados podrán coordinarse fiscalmente con sus municipios para la distribución de las participaciones e incentivos federales.

Si bien es cierto que el municipio como entidad pública, jurídica, política y económica está reconocida por la Constitución Federal, como parte de la realidad nacional, y como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; además cuenta con su propio órgano de gobierno, personalidad jurídica y patrimonio propios; y por si fuera poco, la libre administración de su hacienda; también es cierto, que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no se le reconoce capacidad ni personalidad jurídica para participar en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo, en tanto no tiene representación legal, ni oficial en los organismos creados por la Ley de Coordinación Fiscal, como lo son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal, para tales efectos, así como tampoco puede suscribir por su propia voluntad los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o los convenios de colaboración administrativa con la Federación.

4. El municipio en México, a pesar del reconocimiento Constitucional, no constituye, dentro del pacto federal mexicano, un ente, orden, nivel, ámbito o gobierno soberano con poder tributario, ya sea en forma originaria o derivada. De acuerdo a los siguientes razonamientos:
 - a. Aspectos doctrinales: En principio, podemos partir de dos concepciones del Estado, la monista y la dualista. En la primera se concibe al Estado Federal, en su conjunto, como la única entidad con calidad estatal; en la segunda, también las unidades que integran el Estado tienen la cualidad estatal, tal es el caso de las entidades subnacionales; estas corrientes son las que privan las escuelas alemanas durante los siglos XIX y XX.

Por otra parte, autores como Nawiasky y Kelsen defenderían la teoría de un federalismo de tres círculos, conforme a la cual existirían el Estado global, el Estado supremo y los Estados miembros, es decir, el Estado Federal, la Federación y los Estados.

Existen pues, otras teorías en relación a la concepción del Estado Federal, tal es el caso de la teoría del Estado Parcial o en partes y la del Estado federal unitario. En la primera, defendida por Schmidt, tanto la Federación como los Estados son entes estatales parciales de un mismo orden global, orden que en sí mismo no es un Estado; en la segunda, la Federación y los estados representan un solo Estado: la República Federal.

Es importante el contenido teórico de estas corrientes, en tanto se evidencia la falta de un tercer orden o ámbito en la organización política de un Estado Federal y en consecuencia, la nula participación del ente municipal en la concepción Federal, aunque se reconozca ésta u otras formas de organización interna de las entidades subnacionales, por lo que la institución municipal no es elemento integrante del federalismo.

Ahora bien, otro de los puntos neurálgicos del debate, está centrado en el reparto competencial que prevalece en un sistema federal como el nuestro. La razón es



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

simple, el Estado Federal se basa en un sistema de reparto de potestades, competencias, tareas y responsabilidades entre la Federación y sus Estados, sin embargo, la asignación de tareas y responsabilidades, así como el reconocimiento de un gobierno municipal desde el Estado Constitucional Federal ha provocado confusiones sobre su papel en el estatus Federal.

La lid teórica transita entonces, como una forma de distribución territorial del poder, como una técnica político-constitucional o bien como una forma de descentralización administrativa. Así pues, cobra relevancia el debate sobre el concepto y alcances de la descentralización y la centralización, en el marco de un sistema federal, en donde, la Institución Municipal, reconocida como un tercer orden de gobierno dentro del Estado Federado carece de una Constitución y de soberanía, al no poder autodeterminarse y en consecuencia carece de potestades tributarias.

Desde luego que el federalismo fiscal encuentra toda su fundamentación a partir de la teoría general del Estado Federado o Federal. Éste basa su desarrollo en la distribución de competencias, tareas y responsabilidades entre la Federación y los Estados miembros, sin pasar por alto la entidad municipal, sobre todo para el caso mexicano.

El federalismo fiscal ofrece entonces algunos frentes de debate teórico esenciales, tales como el poder tributario, las potestades tributarias, las competencias tributarias en el marco del poder o soberanía financiera del Estado.

Así pues, el poder financiero o soberanía financiera del Estado la podemos abordar a partir de dos doctrinas: la española y la luso-hispanoamericana. Para la española, el poder financiero comprende el conjunto de la actividad financiera del Estado, es decir, sus ingresos y el gasto público; asimismo, debe entenderse bajo dos concepciones: la originaria y la derivada. La primera, atiende al origen del mismo a favor del titular, es decir, se establece a partir de un ordenamiento jurídico superior, como lo sería la Constitución; y el segundo, en todo caso de una ley secundaria.

Por su parte, la doctrina hispanoamericana, según lo explica Perfecto Yebra, ha dirigido con mayor intensidad a destacar dos aspectos particularmente importantes del poder financiero, digamos que el de su naturaleza jurídica y el de la especial problemática que el mismo presenta en una estructura política federal. Define entonces al poder tributario como la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se halla en su jurisdicción.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Consideramos entonces relevante el debate sobre poder, potestad y competencia tributaria, ya que como se desprende del debate teórico del Estado Federal solo convergen Federación y Estados en el ejercicio de la soberanía, pero no podemos negar de la realidad jurídico-política de del Estado la existencia de esa célula o entidad, autónoma y con reconocimiento constitucional, que es el municipio, de tal suerte, que habrá que definir si éste es sujeto o titular de tales prerrogativas bajo el esquema federal tradicional y contemporáneo.

Ahora bien, podemos reducir el debate a las potestades y competencias tributarias de los órdenes de gobierno dentro de un Estado Federal. El poder tributario, es decir, la facultad soberana del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de sus riquezas para el ejercicio de sus atribuciones, originariamente corresponden a la Federación y a los Estados, en tanto que es la Constitución Federal quién lo otorga. Por lo tanto, el Municipio se encuentra en ausencia de dicho poder y en consecuencia, carece de potestades para determinar cuáles son los hechos o situaciones, que al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de pagar una contribución, de tal suerte que al no tener poder tributario, no existe la más mínima posibilidad, de gravar una misma fuente de riqueza, ya observada por la Federación o sus Estados y por ende no tendría nada que coordinar con éstos.

En conclusión, los municipios al no ser parte esencial del pacto federal y no tener potestades tributarias resulta intrascendente su posible adhesión a un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por no tener materia tributaria que coordinar con la Federación o sus estados.

b. Aspectos constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 31, fracción IV, que es obligación de todos los mexicanos el contribuir al gasto público de la Federación, así como del Distrito Federal o del estado y del municipio en que residan.

Así pues, tanto la Federación, como las entidades federativas tienen facultades para crear a través de sus legislaturas las contribuciones que les garanticen el cumplimiento de sus fines y objetivos, según se observa específicamente en el artículo 73 fracción VII, que establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto en lo que se



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

refiere a la Federación; y en lo que se refiere a las Entidades Federativas, el artículo 124 Constitucional claramente establece que todo lo que no esté concedido a la Federación, desde luego en materia impositiva, se entiende reservado para estas; sin que exista disposición Constitucional que otorgue potestades similares al municipio.

Lo anterior es así, por cuatro razones constitucionales, principalmente:

- b.1. Según se establece en el artículo 40 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y no, en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados y Municipios libres y soberanos;
- b.2. Según se desprende del Título Quinto de la Constitución, relativo a los “Estados de la Federación y del Distrito Federal”, los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, según lo dispone el artículo 115; y
- b.3. La existencia del gobierno municipal está subordinado a la voluntad de las legislaturas de los Estados, en tanto que éstas podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, según lo dispone el mismo artículo 115 Constitucional en su fracción I, tercer párrafo; dejando en evidencia la naturaleza de su existencia: como un elemento en la forma de organizarse política y administrativamente el Estado.
- b.4. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se integra entre otras cosas, por las contribuciones en materia inmobiliaria; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y otros ingresos derivados por la prestación de servicios públicos, según lo establece el artículo 115 fracción IV de la Constitución, de tal suerte que no tiene nada que coordinar en materia tributaria con la Federación.

Básicamente, estas son las razones por las cuales la Ley de Coordinación Fiscal solamente reconoce como partes en los acuerdos y convenios que se celebren en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a la Federación y a las entidades federativas que decidan adherirse a él y no al municipio, por lo tanto en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo, tampoco participa este último.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

c. Criterios Jurisdiccionales

Como lo hemos sostenido, además de las partes que dan vida al pacto federal, la potestad tributaria del Estado, en su doble dimensión Federación-Estados, constituye el fundamento más sólido para negar la participación de los municipios en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y negarle la posibilidad de adherirse a éste o colaborar administrativamente con la Federación, esto se explica con algunos conceptos vertidos en la siguiente jurisprudencia:

COORDINACIÓN FISCAL. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA IMPOSITIVA CONCEDIDAS A UN ÓRGANO ESTATAL NO PUEDEN ESTAR COMPRENDIDAS EN DICHA MATERIA.¹

La coordinación fiscal opera como límite legal a la pluralidad o diversidad impositiva sobre una misma o similar fuente de riqueza, pues integra a las potestades tributarias concurrentes en un conjunto o sistema económico, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían un desarrollo social y económico armónico en el país, además de que con ella se permite suspender competencias específicas, autoatribuirse otras o asignarlas a otros órganos, con el fin de alcanzar un grado mínimo de homogeneidad en el sistema de financiación federal, local y municipal. En ese sentido, las facultades constitucionales exclusivas en el ámbito tributario no pueden cederse o estar sujetas a coordinación, según las bases contenidas en los artículos 73, fracción XXIX, 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -aunque los rendimientos por concepto de impuestos especiales de carácter federal pueden distribuirse mediante una proporción fijada por el Congreso de la Unión-, porque estaría en manos de los entes coordinados elegir quién ejercerá la potestad tributaria, sin desdoro de que administrativamente pueden coordinarse para lograr una mejor recaudación, que es distinto a la imposición de tributos. Por el contrario, la potestad tributaria concurrente sí puede coordinarse, y del cúmulo de ingresos también participarán esas

¹ Tesis P./J. 14/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, Abril de 2009, p. 1108.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

entidades federativas y los Municipios a los que se les denomina participaciones ordinarias o legales.

Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 14/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

Particulares

1. La reforma al artículo 1 párrafo último de la Ley de Coordinación Fiscal que presenta la promovente es en el siguiente sentido:

Artículo 1.-...

...

...

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

Los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismos hemos considerado improcedente la reforma propuesta en virtud de que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se lleva a cabo derivado de la necesidad de concertar acciones que permitan ejercer las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado para lograr la armonía en los órdenes fiscales.

Lo anterior, tiene como sustento la distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 124 que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", asimismo en el artículo 131 establece: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”; entre otros que son la Federación y las entidades federativas quienes tienen competencia impositiva coincidentes en todas aquellas materias que no estén reservadas a la federación en forma exclusiva, o que les estén prohibidas a las entidades federativas por nuestra carta magna, por lo que son estos órganos quienes deben llevar a cabo dicha coordinación, ya que los municipios no tienen atribuciones para establecer contribuciones y son las legislaturas de las entidades federativas las que lo realizan, por lo que son las legislaturas las que ejercen un poder concurrente con el de la federación.

Lo anterior, tiene concordancia con lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional que dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:..”, en cuanto a que los municipios son la base de la división territorial, la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación integran la organización tripartita del estado mexicano y , en virtud de que administran libremente su hacienda, se prevé la posibilidad de celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; sin embargo, en materia de participaciones federales, el mismo artículo señala que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

2. Por cuanto hace a la reforma propuesta al artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, la misma es en el siguiente sentido:

Artículo 6.-...

La Federación entregara las participaciones a los municipios por conducto **de los ayuntamientos y a los Estados a través de las Secretarías de Finanzas correspondientes**; el retraso dará lugar al pago de intereses, a tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega a los



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales.

...

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades y **los Presidentes Municipales**, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el periódico oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales.

Los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo consideramos innecesaria la modificación propuesta, toda vez que de las disposiciones de dicha Ley se aprecia que de manera específica se realiza el cálculo de las aportaciones federales, así como la entrega de las aportaciones, siendo desde un punto de vista operativo, la dispersión económica solo con las 32 entidades federativas y no así con los 2455 municipios² y no está condicionada la entrega de las cantidades correspondientes, al arbitrio de las entidades.

De aprobarse la reforma propuesta al presente artículo se tendría que llevar a cabo por parte de los municipios, una serie de acciones para que se realizara de manera directa la entrega de las participaciones federales, lo cual resulta un problema operativo para esas entidades, en virtud de las implicaciones que representaría esta actividad respecto de los recursos técnicos, materiales, económicos y experiencia administrativa con que debe contar cada uno de los municipios; aunado a lo anterior, tendría que modificarse todos los mecanismos, procedimientos y plazos de concertación y de entrega de participaciones, tanto a nivel federal como local, situación que va en contra de la simplificación, agilidad y oportunidad que se ha logrado través de los años.

3. Ahora bien por cuanto a la reforma al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, la misma pretende quedar como sigue:

Artículo 46.-

² Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2008, p. 413



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas **y los Municipios** no serán embargables, **ajustables o recortables**, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.

...

Resulta de suma importancia señalar que el texto del artículo que se pretende reformar no corresponde al de la ley vigente, toda vez que el primer párrafo del artículo 46 de la ley en vigor a la letra dice: “El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º. de esta Ley.”, por lo que al considerarlo por su redacción correspondería según la ley vigente al artículo 49 que dice: “Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley”. Por lo que se deberá realizar la adecuación o en su caso establecer si es la pretensión reformar dicha disposición en los términos que se propone.

Además de lo anterior, es importante señalar que en la propuesta de reforma al artículo 46 no es clara la pretensión de que las aportaciones del FAFEF no sean ajustables o recortables, ya que las aportaciones federales se determinan con base en la recaudación federal participable y por tanto no hay lugar para hacer ajustes o recortes por parte de la Secretaría. Por otro lado tenemos que la propuesta implicaría que necesariamente año con año se tuviera que mantener al menos lo recibido al año anterior y por tanto que nunca pudiera disminuir el fondo a pesar de que cayera la Recaudación Federal Participable, lo cual presupuestalmente no sería sostenible. Finalmente es necesario revisar el uso y alcance de los términos, “ajustable” y recortable”, por no ser claros.

4. Consideramos que la inquietud de la promovente recae en contar con órganos de control que satisfagan las necesidades de fiscalización de los recursos públicos a nivel municipal incluyendo esquemas de regulación, lo que es válido sin duda y coincidimos en que los



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

tres órdenes de gobierno deben contar con órganos fiscalizadores que generen certidumbre y transparencia, ambas cosas que exige la sociedad.

5. Nuestro sistema constitucional, establece con precisión que las reformas a la legislación secundaria no deben contravenir en ningún sentido el texto constitucional, pues de hacerlo incurrirían en la inconstitucionalidad, causando que los sujetos de aplicación de las leyes reformadas, se ampararan en contra de ellas, evadiendo legalmente su cumplimiento, con lo que se establecerían criterios judiciales (Tesis o Jurisprudencia), que señalarían la inconstitucionalidad de estas reformas.

En razón de lo anterior, se debe plantear en primer término precisiones, a la norma constitucional, de tal suerte que se desprenda de ella el criterio para reformar y armonizar la legislación secundaria.

6. Argumentar como se hace en la Exposición de Motivos de la Iniciativa: “La triste interpretación legal, que se advierte de ningún modo es clara y justa de los preceptos 117 y 118 de la Carta Magna”, nos da la razón para decir que en todo caso se estudien y se valoren estos preceptos constitucionales, en relación a la participación del Municipio del Fondo General de Participaciones que regula la “Ley Federal de Coordinación Fiscal”, y no como lo señala la Iniciativa en el sentido de que se reforme la Ley en comento.
7. Desde sus orígenes, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido riguroso en respetar la soberanía de las entidades federativas y en dar participación a los municipios respetando las bases constitucionales conforme a las cuales fue diseñado el sistema federal mexicano.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Federal, los Estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. Asimismo, de acuerdo con el artículo 115, primer párrafo de la propia Constitución, los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre.

Con base en lo anterior y respetando la soberanía de los Estados, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue diseñado bajo un esquema en el que toda relación y entrega de participaciones federales se realiza a través de las entidades federativas y son éstas las que a su vez hacen la distribución de los recursos federales a sus municipios, ya que la fracción IV del citado artículo 115 señala que las participaciones federales son cubiertas a los municipios con arreglo en las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales.



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

8. Actualmente todas las entidades federativas y sus municipios se encuentran adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dado que sólo basta la firma de la entidad federativa y aprobación de la legislatura local para que el régimen aplique a todos los municipios.
9. No se omite mencionar que el Sistema actual contempla mecanismos para garantizar la entrega efectiva y puntual de las participaciones federales tanto de la Federación hacia los estados, como de éstos a los municipios. Es decir, el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que el Estado las reciba. Asimismo, señala que los retrasos en la entrega de las participaciones por parte de los Estados a los municipios generan el pago de intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para el caso de pago a plazos en contribuciones.
10. La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2, establece los mecanismos de participaciones de los Municipios del Fondo General de Participaciones, por lo que la Iniciativa debería de contemplar en todo caso, reformas a este artículo y no solamente al artículo 1.
11. Adicionalmente, con el objeto de que los municipios puedan dar cabal seguimiento y vigilancia a la entrega de recursos, el citado artículo 6 señala que "...Los Gobiernos de las Entidades, 15 días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que esta obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3 de esta ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición."

Aunado a lo anterior, el artículo 26 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra obligada a publicar mensualmente en el Diario Oficial de la Federación: "la información relativa a la recaudación federal participable y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente al Distrito Federal, incluyendo los procedimientos de cálculo". Dicha



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

publicación debe efectuarse a más tardar, dentro de los 30 días siguientes a la terminación del mes de que se trate.

Por lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo abajo firmantes emitimos la siguiente:

V. OPINIÓN

1. Por definición el Estado Federal supone la existencia de dos ámbitos: uno nacional y otro subnacional;
2. El municipio, en materia de impuestos, está subordinado a la legislatura local, ya que cualquier carga impositiva, que aquel quisiera cobrar debe ser aprobada por la legislatura local e integrada en la Ley de Ingresos, esto porque de forma autónoma, en la Constitución, no tiene esta competencia ;
3. La Constitución Federal reconoce para el ejercicio de la soberanía tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Sin embargo, solo reconoce poder o soberanía tributaria al Federal y al Estatal;
4. La coordinación del sistema fiscal de la Federación, con los otros órdenes de Gobierno se da en función de la necesidad de distribuir las participaciones federales, las competencias fiscales y los fondos de aportaciones federales como una forma de descentralización administrativa;
5. Una verdadera Coordinación Fiscal solo puede entenderse a partir de la concurrencia de las potestades tributarias y de quienes las ejercen, que en nuestro caso se actualiza con los acuerdos o convenios entre Federación y los Estados, armonizando los sistemas fiscales y delimitando con ellos las fuentes de recursos a las que puede acceder cada orden de gobierno, evitando así la doble tributación y las cargas fiscales excesivas a los contribuyentes.
6. Los Municipios al no ser parte esencial del pacto federal y al no tener potestades tributarias no pueden convenir con la Federación su adhesión al SNCF, por no tener materia tributaria que coordinar.
7. La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo, 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal, sólo



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

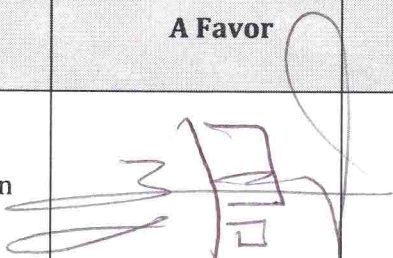
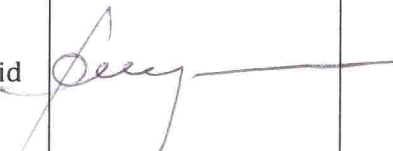
Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

pudiera ser viable si se reformara la Constitución Federal para dar la posibilidad a los municipios de tener el tipo de competencias que plantea la iniciativa.

8. No es viable toda vez que tendrían que modificarse todos los mecanismos, procedimientos y plazos de concertación y de entrega de participaciones, tanto a nivel federal como local, situación que va en contra de la simplificación, agilidad y oportunidad que se ha logrado a través de los años.

Por unanimidad esta Comisión de Fortalecimiento al Federalismo coincidimos en la necesidad de que los municipios sean parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que esta Comisión si bien dictamina la presente iniciativa como no viable no es por el fondo del contenido en la misma, sino porque este Órgano Legislativo elaborará una iniciativa con este tema en la que se contemplen los aspectos jurídicos necesarios y la fundamentación requerida para su viabilidad, tomando en cuenta las propuestas y opiniones que para el efecto emitan los legisladores integrantes de la Comisión.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

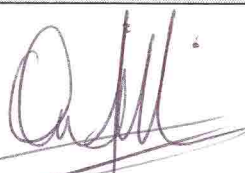
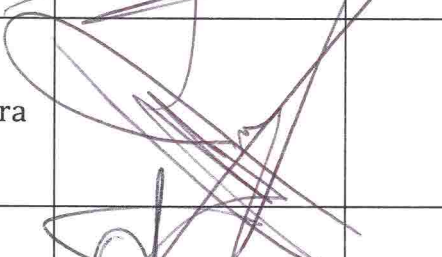
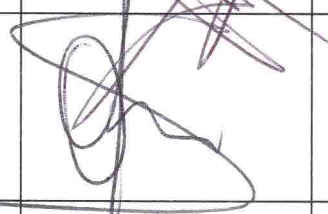
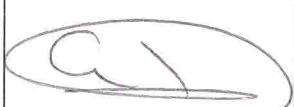
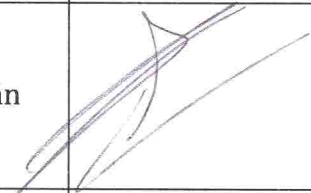
Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. César Octavio Pedroza Gaitán Presidente			
Dip. Francisco A. Vega De Lamadrid Secretario			





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

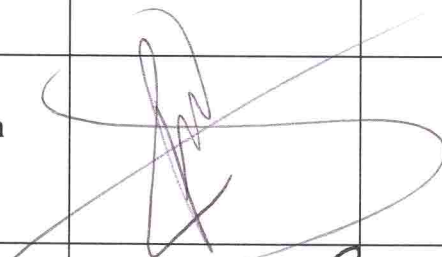
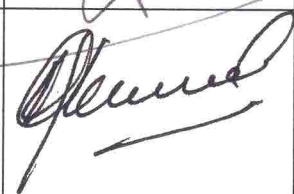
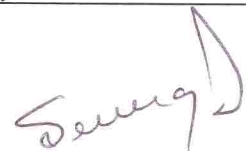
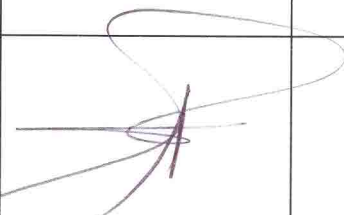
Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Omar Fayad Meneses Secretario			
Dip. María Isabel Merlo Talavera Secretario			
Dip. José Luis Soto Oseguera Secretario			
Dip. Adán A. López Hernández Secretario			
Dip. Rafael Pacchiano Alamán Secretario			
Dip. Carlos Bello Otero Integrante			
Dip. Víctor Manuel Báez Ceja Integrante			





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS




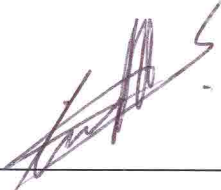
Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Germán Contreras García Integrante			
Dip. María E. De la Fuente Dagdug Integrante			
Dip. Rogelio M. Díaz Brown Ramsburgh Integrante			
Dip. Héctor Fernández Aguirre Integrante			
Dip. Sergio Gama Dufour Integrante			
Dip. Carolina García Cañón Integrante			
Dip. Jesús Giles Sánchez Integrante			



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

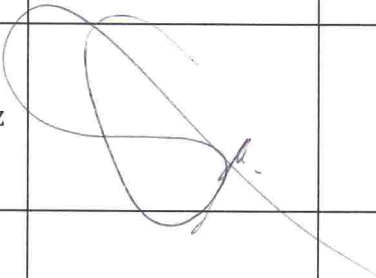

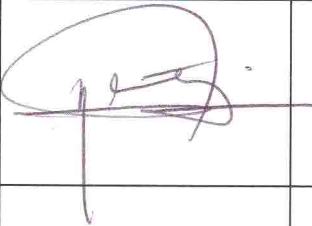
Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Gustavo González Hernández Integrante			
Dip. Olivia Guillén Padilla Integrante			
Dip. Samuel Herrera Chávez Integrante			
Dip. Sergio Mancilla Zayas Integrante			
Dip. Miguel Martínez Peñaloza Integrante			
Dip. Silvia Isabel Monge Villalobos Integrante			
Dip. Federico Ovalle Vaquera Integrante			





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 último párrafo; 6 último párrafo y 46 párrafo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Cora Pinedo Alonso Integrante			
Dip. Guadalupe Pérez Domínguez Integrante			
Dip. Miguel Ángel Riquelme Solís Integrante			
Dip. Yulma Rocha Aguilar Integrante			
Dip. Jesús María Rodríguez Hernández Integrante			
Dip. Ricardo Sánchez Gálvez Integrante			
Dip. Cristabell Zamora Cabrera Integrante			

