

Evolución del sistema federal económico: la participación de ingresos federales a entidades y municipios

Luis Figueroa Díaz

Sumario: 1. Introducción. / 2. Una necesaria referencia histórica. /
3. Las entidades federativas-municipios frente al presidencialismo económico. /
4. El sistema de coordinación fiscal. / 5. Características del sistema de coordinación fiscal. /
6. Fondo General de Participaciones. / 7. Aprobación e incumplimiento del convenio. / 8. Futuro de la coordinación.

1. Introducción

El desarrollo económico generado por la aplicación de ingresos públicos depende estrechamente de la forma de organización política del Estado, que, en el caso mexicano, tiene sus raíces en el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, en la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812 y en la Constitución francesa.

Ese sistema federal, en su expresión económica, propició en México un centralismo cuyo rasgo más significativo es el presidencialismo.

Previamente, el legado de décadas de centralización colonial no permitió discutir por muchos años la necesidad de asignar directamente a las entidades la mayoría de recursos públicos para cumplir con las tareas de gobierno.

Sin embargo, hoy día, el debate sobre el derecho económico en que se sustenta la parte de las finanzas públicas federales, consideramos, está obligado a revertir la tendencia histórica, dado que la realidad política nacional ha vitalizado a las entidades federativas, cuyos ciudadanos exigen mayor claridad en el sistema recaudador y del destino en el gasto público.

Asimismo, asumir la necesidad de contar con ingresos fiscales permanentes y confiables para entidades y municipios es una realidad que no debe depender de una negociación política para otorgarlos. De esta manera, el derecho económico mexicano propiciaría la reflexión en torno de la posibilidad de transformar una etapa de dependencia jurídica y política de estas entidades hacia la Federación.

Formulemos una pregunta: ¿es justo, equitativo y conveniente seguir alentando esta etapa de desarrollo económico regional, basado en los ingresos de la Federación o requerimos del equilibrio que revierta los efectos negativos del centralismo, es decir, canalizar mayores recursos fiscales y descentralizar fuentes de riqueza impositiva hacia las entidades federativas?

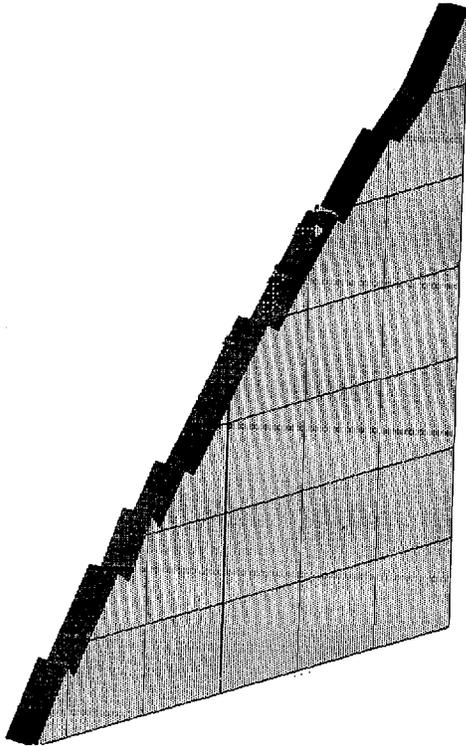
De la respuesta a ella, depende una reforma estructural de la Constitución y de la legislación secundaria, que trascienda al equívoco principio de concurrencia fiscal con el que se ha interpretado el contenido del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

A esto último está orientado el presente trabajo, cuyo objetivo es, además, la anotación de una serie de reflexiones preliminares respecto al sentido y alcance de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que establece el actual sistema de participación a estados y municipios de los ingresos federales.

2. Una necesaria referencia histórica

Retomando el tema histórico, en nuestro país se mantuvo hasta recientemente la postura política de que la unidad nacional se refuerza mediante la concentración en la Federación, de las atribuciones relacionadas con los ingresos estatales.

El origen de esta postura se remonta a los años inmediatamente posteriores a nuestra independencia;



cuando **las llamadas Entidades Federativas** surgieron en México de manera convencional en la Constitución de 1824.

Como señala Flores Gómez-Carbajal: en "esa época no había Estados, elementos indispensables para que existiera un sistema Federal,... este sistema está integrado por la existencia de estados interiores, unidos entre sí, para formar un ente superior a ellos y distinto, pero con poderes superiores; lo único que existía en México eran Provincias que por la grave crisis que se estaba pasando no tenían la conciencia política suficiente para implantar un régimen que la naturaleza federal necesitaba."¹ Es frecuente entonces, que por esa realidad de núcleos provinciales, el investigador ubique argumentos históricos en este tema de las atribuciones recaudadoras, para que a través de estas se propiciara la conformación de las entidades federativas.

De entre ellos, hemos seleccionado algunos que consideramos muy significativos, puesto que constatan que a pesar de que existieron voces a favor de un régimen más equilibrado hacia la recaudación local, estos argumentos fueron desoídos.

Así, se ubica en la interesante publicación de la Universidad Nacional Autónoma de México, titulada *Obras Político-Constitucionales*, que recopila

los ensayos de Antonio Martínez Báez un trabajo relacionado con la división de competencias tributarias en el Constituyente de 1824.²

En éste, se cita que en la sesión del 29 de mayo de ese año, se dio lectura al voto particular formulado por el señor don Bernardo González Angulo, quien propuso un sistema hacendario, consistente en formar un fondo común con todas, las rentas estatales que integrarían el tesoro público de los estados y la Federación, estableciendo la atribución a los estados de la administración-recaudación de todas las rentas.

Justamente, la idea del fondo económico será la base de un sistema de coordinación hacia finales del siglo siguiente.

Igualmente en el devenir de esta centuria se acota el primer informe al Congreso de la Unión -1 de septiembre de 1925-del general Plutarco Elías Calles, quien afirmaba: "...El problema de la concurrencia ha preocupado a los estadistas de muchos países –incluso los Estados Unidos- que buscando nuevas

bases para el desarrollo de los sistemas de tributación, han llegado a reconocer que hay ciertos impuestos cuyo manejo, por su naturaleza especial, convienen mejor a la jurisdicción dotada de más amplia competencia -en nuestro caso el Gobierno Federal-; que hay otros que deben corresponder a las jurisdicciones fiscales cuyo círculo es más restringido-Los Estados y, por último, que, otros impuestos conviene atribuirlos a la primera jurisdicción, pero repartiendo su producto entre ella y las otras."³

Aquí, ya figura incipientemente la postura de la coordinación.

Pero quizá la propuesta más audaz y conocida por los expertos y que demuestra que un siglo después de haber constituido la República aún los estados estaban en búsqueda de su identidad propia, fue la del presidente Lázaro Cárdenas, quien en el año de 1936 envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X y 131 de la Carta Magna.

En esa iniciativa se decía:

"Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financie-

1. Flores GÓMEZ-CARBAJAL, *Manual de Derecho Constitucional*, México, ed. Porrúa, 1976, p. 34.

2. Martínez Báez, Antonio, *Obras 1, Obras Político Constitucionales*, Compilación y notas de Miguel Pérez López, México, ed. UAM, 1994, p. 261.

3. *Ibid.* Pp. 247-248.

ra de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la federación era el de hacer viable una Unión que se creía débil; en nuestro País, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirán soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.

Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales."⁴

Esta iniciativa que proponía combinar un esquema claro de competencias con contribuciones exclusivas para las entidades, y un mecanismo de participaciones federales, fue desechada en su momento por el Congreso de la Unión.

Así, si bien no es objeto de este estudio realizar una exhaustiva investigación histórica, sí lo es puntualizar que nuestra vida independiente como nación, muestra que las entidades federativas habrían de esperar muchos años para comenzar a asumir un papel propio y un crecimiento económico preponderante que obligase a reformar el sistema económico federal.

Este nuevo contexto tiene entonces una raigambre y filosofía en nuestra discusión institucional del federalismo, que paradójicamente consciente de la marginación de las entidades, no depositó en éstas la competencia recaudadora predominante sino constituyó, so pretexto de fortalecer el pacto federal, al presidencialismo.

3. Las entidades federativas-municipios frente al presidencialismo económico

La breve referencia necesaria del apartado anterior, nos deja una visión que es importante reexaminar a

4. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, ed. Porrúa, 1988, pp. 217-219.

la luz de los cambios recientes que hemos vivido en el país respecto a la forma de entender este presidencialismo económico.

El punto de partida para retornar ese análisis es la centralización de atribuciones Constitucionales en materia económica de los poderes federales. Esquema elegido por los congresos modernos, quizá por la consideración de la falta de desarrollo económico y político de los estados.

Esto es, las atribuciones legales delegadas expresamente a la Federación se ampliaron a partir de la Constitución de 1917, pues el Constituyente Permanente consecuente un núcleo normativo basado en los artículos 27, 31, 73, 74, 76, 117 fracciones IV, V, VI y VII, 118 fracción I, 123, y 131 entre otros, en el terreno económico, que especialmente tenía que ver con el manejo de los ingresos públicos por el Ejecutivo Federal.

Estos artículos otorgaron a este último, la administración y recaudación de la mayoría de los ingresos tributarios y no tributarios, los de capital e incluso la generación y manejo de deuda a cargo de todos los estados miembros.⁵

Además, prevaleció en la administración pública, la interpretación amplia al artículo 73 fracción VII constitucional, en el sentido de que el Congreso de la Unión podía fijar las contribuciones que fueran necesarias para cubrir el presupuesto federal, aun cuando esto requiriese mayores recursos provenientes de fuentes de riqueza ubicadas y generadas en las entidades.

Hoy día, podemos observar que tan extensa es la necesidad de fijar contribuciones} para cubrir el presupuesto, a través de la lectura de la lista de programas institucionales del Presidente de la República, para lo cual se reproduce en este estudio, ordenados por rubros meramente académicos:

5. Por cierto, en la génesis del modelo norteamericano, tan cercano al nuestro, incluso se consideró como medio para asegurar la sobrevivencia federal, la decisión política de mantener en la Federación las deudas de los estados. Samuel ELIOT MORISON, nos narra que en el sistema económico propuesto por HAMILTON se preveía que las deudas de guerra de los estados deberían pasar al gobierno federal para que sus acreedores quedaran ligados al interés nacional, cuestión que fue aprobada por el Congreso federal en 1791. Los efectos de esa medida fueron, no obstante, ásperamente criticados por la Asamblea de Virginal, donde se cuestionaba por qué habían de pagarse tributos para asumir deudas de otros estados, con el argumento de que no existía cláusula alguna en la Constitución norteamericana que autorizara al Congreso a hacer suyas las deudas de estos últimos. (Samuel ELIOT MORISON, Henry STEELE COMMAGER y otros, *Breve Historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1980, pp. 172-174).

Programas:

A) Relacionados con la responsabilidad estatal del desarrollo:

1. financiamiento del desarrollo,
2. atender la agenda del desarrollo sustentable.

B) Relacionados con la responsabilidad estatal de seguridad y policía:

1. de seguridad pública y protección civil,
2. de procuración e impartición de justicia,
3. de procuración de justicia para el distrito federal,
4. de prevención y readaptación social.

C) Relacionados con la modernización y reestructuración del Estado:

1. para un nuevo federalismo,
2. para el desarrollo de los pueblos indios,
3. para el desarrollo del distrito federal,
4. de modernización de la administración pública.

D) Relacionados con la atención de factores socialmente estratégicos:

1. nacional de población,
2. nacional de la mujer,
3. superar la pobreza,
4. de empleo, capacitación y defensa de los derechos laborales,
5. de reforma del sector salud.

E) Relacionados con la atención de los sectores productivos:

1. de política industrial y desregulación económica,
2. de desarrollo y reestructuración del sector de la energía.
 1. de comercio interior,
 2. abasto y protección al consumidor,
 3. de comercio exterior y promoción de exportaciones,
 4. agropecuario y de desarrollo rural,
 5. de desarrollo del sector turismo.
 1. de desarrollo urbano,
 2. de vivienda,
 3. de desarrollo del sector comunicaciones y transportes.
 1. de desarrollo educativo,
 2. de cultura, ciencia y tecnología,

3. de educación física y deporte,

4. de desarrollo informático.

1. de medio ambiente,

2. de pesca, forestal y de recursos naturales renovables,

3. hidráulico.

En total el decreto por el que se aprueba el plan nacional de desarrollo⁶ comprende 32 programas federales en los que es posible constatar el crecimiento de las "razones" o finalidades de los poderes federales.

A este listado de tareas gubernamentales habría que puntualizar que la Federación sigue entendiéndose en la unidad de las fuerzas armadas, de las relaciones con los estados internacionales, y el servicio de la deuda pública externa e interna.

Frente a este panorama que succiona grandes recursos, las entidades federativas quedan con la posibilidad de legislar en las materias económicas que aún no han sido delegadas a la Federación, situación que ante la apertura política del sistema, comenzará a generar verdaderos conflictos entre niveles de gobierno.

Efectivamente, la posibilidad legislativa de los congresos locales tiene que tomar en cuenta la real aplicación del principio del artículo 124 constitucional, esto es, los poderes federales deciden las fuentes que se delegan a los estados en materia económica.

Pasemos ahora a revisar brevemente la situación de los ayuntamientos en este esquema de competencias.

Desde luego, jurídicamente, el artículo 124 de la Constitución de la República no tiene un correlato automático en la esfera local, por lo que se refiere a los municipios.⁷

La posición de éstos es pues más extrema que la de las entidades federativas, pues existe una desventaja legal y real que a continuación analizaremos.

Así, llegamos a un punto controvertido, esto es, si del análisis de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, se deriva un paso para revertir la tendencia histórica e interpretativa antes descrita.

Las hipótesis jurídicas en ese artículo 115 se pueden agrupar en:

6. *Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.*

7. *Ruiz MASSIEU, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, México, Editorial Porrúa, 1986. p. 11.*

1. facultad a los municipios de un mismo Estado para asociarse en la prestación de servicios públicos, previo acuerdo entre sus ayuntamientos,

2. determinación de rubros económicos de captación a favor de sus haciendas, por ejemplo, impuesto predial, participaciones federales, ingresos por la prestación de servicios públicos,

3. se precisan los servicios públicos cuya prestación corresponde en forma exclusiva a los municipios.⁸

Cuando se lee el actual artículo 115, no se encuentra una clara delimitación de la concurrencia fiscal, sino un catálogo de servicios públicos mediante el cual pueden desarrollar una economía mínima, lo cual no afecta el principio del artículo 31 fracción IV constitucional.

Lo que sí queda claramente asentado es lo establecido por el inciso b de la fracción IV, esto es, que los municipios percibirán los ingresos por las contribuciones que las legislaturas locales establezcan a su favor, y en todo caso:

"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."⁹ De esta lectura se concluye un control político sobre un sistema de negociación de participaciones entre entidades-Federación, cuyo eslabón más débil es el municipio.

Esta evolución de la tendencia institucional deriva en un ofrecimiento político que fue organizado por la Federación, mediante un cauteloso espacio de negociación con los estados y municipios.

A esto hace referencia, en última instancia, el artículo 115 de la Carta Magna. Esta es la fórmula jurídica que substituye entonces a la alternativa de asumir una profunda reforma competencial en materia fiscal.

4 . El sistema de coordinación fiscal

Paralelamente a los mandatos constitucionales relativos a la concurrencia fiscal de los tres órdenes de gobierno del artículo 31 fracción IV y la base fede

ralista del artículo 124, se institucionalizó con las reformas al artículo 115 relativas a estados y municipios el pacto de participaciones.

Según Flores Zavala,¹⁰ ya la redacción del artículo 73 fracción XXIX de la Carta Magna reconocía la existencia legal de las participaciones, aun cuando el artículo 73 fracción VII da lugar a que se considere que se excede el Congreso de la Unión si establece contribuciones necesarias para cubrir participaciones a los estados.

Efectivamente, con las reformas de 1943 a la Constitución federal, en sus artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, se inició una nueva política de distribución de ingresos entre Federación y estados, pues dispusieron que los estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.¹¹

Con estas disposiciones se optó por un sistema bajo control de la Federación: la llamada coordinación fiscal que puede entenderse como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹²

El artículo 73 fracción XXIX-A de la Constitución Política, prescribe:

"El Congreso tiene facultad...XXIX-A. Para establecer contribuciones:

...5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerjveza.¹³

8. NÚÑEZ CARPIZO, Elsie, "Visión jurídico-social del municipio", Revista de la Facultad de Derecho de México, enero-abril de 1994, núms. 193-194, UMAM, pp. 114-115.

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1997.

10. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, ed. Porrúa, 1990, p. 219.

11. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 249.

12. ARRIOLA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Ed. Themis, 1985, p. 115.

13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;..."

Aun cuando este artículo se refiere a contribuciones especiales, legislativamente no ha sido impedimento para ampliar, por voluntad política, las participaciones en otras clases de contribuciones federales. Este ha sido el camino seguido en México para la coordinación, esto es, la negociación política de dichas participaciones.

Efectivamente, "no encontrando la Federación la solución de la competencia impositiva entre ella y los Estados y la de éstos con sus municipios, lo que, además, estaba afectando el sano desarrollo de las actividades del país, se optó por ir imponiendo la coordinación, primero en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles; a partir de 1980, a exigirla con la vigencia de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, y a principios de 1983 con la reforma al artículo 115 constitucional".¹⁴

Por ello, en el siguiente apartado de este análisis se observa que el sistema de coordinación tiene características que apuntan hacia la existencia de un esquema legal indirecto y condicionado, afirmación que trataremos de precisar.

5. Características del sistema de coordinación fiscal

Precisamente, a partir de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 27 de diciembre de 1978, se regula esta participación que reciben los estados y municipios de los ingresos públicos federales.

Este sistema tiene, desde nuestra perspectiva, dos características centrales:

1. Es indirecto, toda vez que deja su eficacia al cumplimiento e instrumentación de los convenios de coordinación fiscal.¹⁵ No existe en la LCF un mecanismo directo para otorgar las participaciones.

2. Es condicionado, pues su continuidad depende de la convalidación ya sea de la Federación o de la entidad federativa a través de ciertos actos que puntualizaremos más adelante.

Por virtud de la primera característica, nuestro régimen legal ha imposibilitado un sistema directo de percepciones vía la división clara de materias competenciales que recayera sobre fuentes que son hoy atribución de la federación.

Como sistema indirecto, presenta los siguientes rasgos:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) celebra el convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a fin de que dichos estados y el Distrito Federal participen en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen (artículos 1 y 10 de la LCF).

Cabe destacar aquí que el fundamento constitucional de participación en ingresos federales totales no existe.

No incluye el sistema en los fondos, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo (artículo 2 párrafo tercero).

- El convenio de coordinación es entendido en la ley como un acto totalizador, puesto que no puede existir una adherencia parcial al sistema, esto es, que la entidad federativa eligiese o alguno o algunos de los ingresos de la federación (artículo 10 párrafos tercero y quinto).

- Sólo existe un margen opcional en el caso de los derechos¹⁶ donde los estados pueden o no decidir su adherencia, pero en caso de adherirse mantendrán como su prerrogativa el cobro de los derechos por licencias de construcción, para fraccionar o lotificar terrenos, conducir vehículos, para establecimientos o locales, por registro civil, de la propiedad y del comercio, entre otros (artículo 10-A).

14. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1989, p. 269.

15. A propósito de este tema Hugo RANGEL COUTO en su libro *El derecho económico* mencionaba en su tercera edición, que "sin duda estos convenios han constituido una fuente importante del derecho económico moderno en nuestro país y estructuran una importante función coordinadora." (México, ed. Porrúa, p. 96).

16. Los entendidos por el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación "son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado."

En lo que respecta a la segunda característica, es decir, el que podemos designar como un acondicionamiento de operatividad, tres son las premisas *sine qua non*:

- a) La constitución del fondo económico de participaciones.
- b) El convenio previo que debe ser autorizado o aprobado por la legislatura estatal, misma que también es el conducto para darlo por terminado.
- c) El cumplimiento del convenio por la entidad federativa.

6. Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye por:

- a) el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio por todos los impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Este FGP, que fue incrementado en 1996 del 18.51% al 20%, se mantiene en 1998 en iguales condiciones por lo que respecta a la recaudación federal participable.
- b) con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponde a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinan en materia de derechos.
- c) las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad por declaratoria de no pertenencia al sistema; mismas cantidades que incrementan el fondo al año siguiente de la sanción, (artículo 2 y 11 párrafo final)
- d) se mantiene la adición de 1996 del artículo 3-A donde se establece el monto de participación a estados y municipios relativo a la enajenación o importación de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6 grados G.L, alcohol y bebidas alcohólicas; así como el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

De acuerdo con lo dispuesto por la Cámara de Diputados, el monto total de recursos que integran las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33) suma casi 99 mil millones de

pesos, de los cuales tocan más de 5 mil millones de pesos anuales a los estados de Chiapas, México, Jalisco y Veracruz.

Se espera que las entidades reciban 90 mil 193 millones de pesos del FGP; 4 mil 535 millones para el Fondo de Fomento Municipal y 17 mil 988 millones de pesos por otros conceptos comprendidos en la ley.

El principal rubro de ingresos es el FGP, que se distribuye en 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa; en 45.17% con base en la recaudación de impuestos asignables, y el 9.66 en proporción inversa a las participaciones por habitante.

7. Aprobación e incumplimiento del convenio

Por lo que respecta a la segunda de las condiciones, el convenio de adherencia es aprobado por la legislatura local mediante decreto. Una vez aprobado, la SHCP y el Gobierno del Estado ordenará la publicación en el DOF y Periódico Oficial del Estado (POE) en cuestión (artículo 10 párrafo segundo).

La sanción al incumplimiento de los convenios radica en lo dispuesto por el artículo 11 de la LCF que señala: "Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta* oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente <le funcionarios federales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones." ¹⁷

17. Hay que recordar que los estados ya desde 1986, si violaban los convenios celebrados, se les podía imponer por la SHCP la sanción de disminuir sus participaciones y si después de esa disminución la entidad no revocaba el acto violatorio se declararía su desvinculación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para José Francisco Ruiz MASSIEU, se trataba de dos sanciones severas que tendrían un efecto disuasivo. Sin embargo en esa época la composición política de las legislaturas locales hacia prácticamente inexistente estas posibilidades. (*Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 142).

Contra la declaratoria por la que se considere que un estado deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, procede juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105 de la Constitución, demandando la anulación de la declaratoria, este juicio debe promoverse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el DOF (artículo 12).

En este caso optativo, la SHCP hará la declaratoria correspondiente que suspenda el cobro de derechos y se publicará en el DOF y en el POE.

Aun cuando una Entidad federativa no participara del sistema, percibir las participaciones en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional (artículo 10 párrafo final).

8 . Futuro de la coordinación

Existen dos posibilidades para otorgar mayores ingresos federales a los estados y municipios. Una vertiente consiste en la derogación de materias, hoy reservadas a la Federación, a través del artículo 73 constitucional.

Este medio es demasiado arduo pues implica además reformar las legislaciones que sobre esas materias se han realizado.

A ello entonces, habría que agregar un lapso legal suficientemente largo que permitiera la transición. Aun cuando este es el camino más complejo no sólo sería el más seguro y permanente para estados y municipios, sino además garantiza la participación de los partidos y expresiones políticas locales vía la discusión en los congresos estatales.

Desde el punto de vista histórico no sólo sería una reivindicación al papel de los estados en la formación de la Federación, sino a un real federalismo basado en las partes componentes del Estado mexicano.

La otra vertiente es la que hasta ahora se ha utilizado, el de la convalidación anual de la negociación Federación-región, mediante la participación anual de los ingresos federales vía la ley de coordinación fiscal.

En este sistema el inconveniente sigue siendo el poder de tutela de la Federación, basada evidentemente en el presidencialismo y en la consiguiente aglutinación de materias que corresponde legislar a la Federación que en consecuencia ensanchan a la administración pública federal por razones de unidad económica.¹⁸

18. Así por ejemplo, en 1996 se incrementa la aportación federal y se disminuyen las aportaciones estatales y municipales en los fondos para vialidades establecidos en el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal. A partir de esta modificación, la Federación aportará hasta el 25% de los ingresos por peajes, y los estados o municipios sólo tendrán que aportar el 20% de la aportación federal. Según esta participación que establece el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal se da a cada estado en función del consumo de dichos productos que haya en cada entidad.