

## CAPÍTULO CUARTO

### COORDINACIÓN FISCAL, PARTICIPACIONES, APORTACIONES, APOYOS Y DONATIVOS FEDERALES

I. Introducción . . . . .	71
II. Antecedentes históricos de la coordinación fiscal	75
III. Elementos actuales de la coordinación fiscal . .	84
IV. Participaciones federales . . . . .	93
V. Los ingresos federales coordinados . . . . .	98
VI. Las aportaciones federales . . . . .	99
VII. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas . . . . .	102
VIII. Donativos de Petróleos Mexicanos . . . . .	107
IX. Recursos para el desarrollo de la región sur-sureste, dentro del Plan Puebla-Panamá . . . . .	111
X. Supervisión, control y vigilancia de los ingresos federales en las entidades federativas . . . . .	113

## CAPÍTULO CUARTO

### COORDINACIÓN FISCAL, PARTICIPACIONES, APORTACIONES, APOYOS Y DONATIVOS FEDERALES

#### I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, debemos precisar que los recursos federales en los cuales participa el Estado de Tabasco, de conformidad con la Ley de Ingresos del Estado de Tabasco, son de tres clases.

##### *1. Las participaciones federales*

Estas son los ingresos a favor del Estado que se presentan de conformidad con los convenios de coordinación fiscal, como nos lo confirma el artículo 69 de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco: “TÍTULO SEXTO. PARTICIPACIONES... Quedan comprendidos en este título los ingresos provenientes de los Convenios de Adhesión y Colaboración Administrativa, que con base en la Ley de Coordinación Fiscal tiene celebrado el gobierno del estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Para el ejercicio financiero de 2003, el artículo 1o., fracción VII, de la Ley de Ingresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal de 2003<sup>58</sup> dispone que:

En el ejercicio fiscal de 2002, la hacienda pública del Estado de Tabasco percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:... VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. 1. Fon-

58 Publicada el 28 de diciembre de 2002 en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.

do General de Participación. 2. Reserva de Contingencia. 3. Fondo de Fomento Municipal. 4. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Respecto a la participación del estado de Tabasco en los fondos federales de la coordinación fiscal, Fernando Calzada Falcón nos precisa:

El FGP (Fondo General de Participaciones) tiene tres partes: la primera que es el 45.17 por ciento del total se distribuye de acuerdo al tamaño de la población, de modo que de esta parte, el mayor coeficiente lo tiene el estado más poblado; la segunda parte, también del 45.17 por ciento, se distribuye conforme a la evolución que en cada entidad observen los llamados impuestos asignables (el de automóviles, el de tenencia, el especial sobre producción y servicios). La tercera parte (el 9.66 por ciento restante) se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad de la suma de las dos partes anteriores. La segunda parte del FGP contempla para el caso de Tabasco, así como el de los otros estados petroleros, el anexo que se firmó cuando se signó el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal. De esta forma, Tabasco participa con un coeficiente elevado en esta parte, mayor al 9 por ciento.<sup>59</sup>

Una opinión que se ha venido generalizando, respecto a la coordinación fiscal, es su falta de vigencia y aplicación en nuestros actuales, como nos lo precisan José Luis Flores Caballero y Ricardo Caballero de la Rosa:

Paradójicamente, algunos de los logros del Sistema de Coordinación Fiscal constituyen en la actualidad sus principales elementos de agotamiento, debido a que los fundamentos del sistema se basan en el acotamiento de las competencias de las entidades federativas, para permitirle al gobierno federal controlar los tributos con mayor po-

59 Calzada Falcón, Fernando, *Federalismo hacendario, una visión desde Tabasco*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2001, colección Joaquín Demetrio Casasus, Pensamiento Económico y Financiero, pp. 19 y 20.

tencia recaudatoria. Es decir, las participaciones en ingresos federales que perciben las entidades federativas y los municipios, al haberse convertido en su principal fuente de recursos, han provocado la disminución de la autonomía fiscal de las haciendas locales y el desequilibrio de sus estructuras impositivas.<sup>60</sup>

## 2. *Los ingresos federales coordinados*

Estos se integran por la participación del Estado en materia de coordinación y participación administrativa de determinadas contribuciones federales y sus accesorios, pactadas generalmente en los anexos de los convenios de coordinación fiscal, como se precisa en el artículo 1o., fracción VI, de la Ley de Ingresos Estatal para el 2003:

En el ejercicio fiscal de 2003, la hacienda pública del Estado de Tabasco percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:... VI. INGRESOS FEDERALES COORDINADOS. 1. Impuesto sobre tenencia. 2. Impuesto sobre automóviles. 3. Actos de fiscalización. 4. Fondo General de Control de Obligaciones. 5. Multas administrativas federales (receptorías). 6. Multas administrativas federales (tesorerías). 7. Zona Federal Marítimo Terrestre. 8. Vigilancia e inspección de obras.

## 3. *Las aportaciones federales*

Este tipo de ingresos federales se refiere a las erogaciones que el gobierno de la Federación realiza de conformidad con su Presupuesto de Egresos para realizar funciones sustantivas dentro de los ramos generales, debemos observar que la Ley de Ingresos Estatal para el 2002, determinó en su exposición de motivos:

60 Flores Hernández, José Luis y Caballero de la Rosa, Ricardo, “Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal”, en Cadena Arellano, Rogelio (comp.), *Méjico, hacia un nuevo federalismo fiscal. El trimestre económico*, México, Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, 1996, Lecturas núm. 83, pp. 159 y 160.

Las aportaciones provenientes de la Federación, en cuanto a los siete fondos del Ramo General 33, del Presupuesto de Egresos Federal, así como el ramo 23, no están incluidas ya que a la fecha son objeto de análisis en el Congreso de la Unión, por lo que una vez publicados en los montos correspondientes al estado de Tabasco en el *Diario Oficial de la Federación*, se harán del conocimiento por parte del Poder Ejecutivo a esta honorable representación popular. De igual forma se hará respecto a las aportaciones que deriven de funciones compartidas y que de acuerdo a los convenios que se establezcan entre la Federación y el estado, este último tenga derecho a percibir.

Asimismo, debemos precisar que en el cuerpo legislativo de la Ley de Ingresos que nos ocupa, específicamente los artículos 2o. y 3o., nos presenta la siguiente regulación de las aportaciones federales:

Los ingresos provenientes de las aportaciones federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación se incrementarán a los ingresos del estado hasta por las cantidades que sean publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, quedando el Ejecutivo del Estado a informar de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública correspondiente... Los productos financieros que se generen por el manejo de los fondos a que se refiere el artículo anterior serán adicionados a los mismos para que se incrementen por las cantidades que resulten.

Por lo que toca a las aportaciones, debemos destacar que las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 2o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003<sup>61</sup> nos precisan:

Para efectos del presente decreto se entenderá por:... XIII. Ramos generales: a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en este presupuesto, que no correspondan al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas... XV. Gasto programable:... a los ramos generales... 25 Previsiones y Aportaciones para

61 Publicada el 30 de diciembre de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios... y 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas... XVI. Gasto no programable: a las erogaciones que el gobierno federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales... 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Debemos entender por coordinación fiscal, los acuerdos que se han celebrado por las instancias legislativas y ejecutivas de los niveles de gobierno federal y estatal, en materia del ejercicio de sus correspondientes facultades tributarias concurrentes con el objetivo de establecer gravámenes únicos, con el fin de evitar la doble tributación, compartiendo los frutos de la recaudación de los mismos, determinando los parámetros de colaboración administrativa en aquellas contribuciones federales, sobre las que se acuerda que las entidades federativas se ocupen de su recaudación y fiscalización.

Debemos destacar que el desarrollo de la coordinación fiscal se presenta paralelamente al fortalecimiento del federalismo tributario, mediante el cual las entidades federativas han acrecentando y fortalecido sus atribuciones impositivas. Tal desarrollo histórico nos es presentando con sumo detalle por Alejandro Treviño Martínez en su trabajo “Convenios de Coordinación Fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas”,<sup>62</sup> misma aportación en la cual nos apoyaremos en gran medida para desa-

62 Treviño Martínez, Alejandro, “Convenios de Coordinación Fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas”, *Obra Conmemorativa del Cuarenta y Cinco Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1981, t. I, *Ensayos I*.

rrollar los principales antecedentes legislativos de la coordinación fiscal en el presente apartado:

a) Las convenciones nacionales fiscales de 1925 y 1933. Estas dos originales convenciones se ocuparon de destacar los problemas de la concurrencia fiscal en México, derivados directamente del texto de la Constitución de 1917, y se empezaron a esbozar las posibles medidas para solucionarlos.

b) La reforma constitucional al artículo 73,<sup>63</sup> mediante la cual se le adicionó la fracción XXIX. Con esta reforma se ampliaron las facultades tributarias exclusivas del gobierno federal, asimismo, en el último párrafo de la nueva fracción para Alejandro Treviño se:

Institucionalizó el sistema de participaciones de los estados y municipios en el rendimiento de impuestos federales. Cierta, las participaciones se limitaban a los impuestos especiales expresamente enumerados en el texto, pero se le dio categoría constitucional a este sistema de participaciones que más tarde habría de jugar un papel fundamental en el desarrollo de la coordinación fiscal mexicana, al hacerse extensivo a otro tipo de impuestos.<sup>64</sup>

Asimismo, se determinó el fundamento constitucional de la coordinación fiscal, en el párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 que dispone:

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.

c) La tercera Convención Nacional Fiscal de 1947. De esta tercera convención surgen los siguientes resultados:

63 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 1942.

64 Treviño Martínez, Alejandro, *op. cit.*, nota 62, p. 628.

- 1) La primera Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1947.<sup>65</sup> Con esta nueva disposición legislativa, el gobierno federal pretendió incentivar la celebración de convenios de coordinación con los estados, para que participarán en este nuevo gravamen federal con una tasa adicional de 1.5% sobre el impuesto general sobre la venta de carácter comercial e industrial, y sobre la prestación de servicios del mismo carácter, que se aplicaría en las entidades federativas que se coordinarán, siempre y cuando suprimieran sus contribuciones sobre el comercio y la industria.
- 2) La Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1952.<sup>66</sup> Con esta nueva disposición se perfeccionaron los mecanismos de la coordinación fiscal. Es de destacarse que a pesar de reducirse la tasa adicional a 1.2%, se estableció a favor de los estados una participación del 40% sobre el monto de las multas derivadas en la aplicación de esta nueva ley. Alejandro Treviño nos precisa que a pesar de las nuevas participaciones contenidas en esta nueva disposición, no se presentó gran respuesta por parte de los estados, de hecho hasta 1970 sólo 15 entidades federativas se adhirieron a la coordinación fiscal en dicha contribución.
- 3) Reforma de 1970 a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1970 se reformó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, mediante la cual se determinó una tasa especial de 10% sobre la venta de artículos suntuarios, de la cual corresponderían a los estados que se coordinaran una participación del 40% de la recaudación obtenida, situación que propició que todas la entidades federativas participarán en la coordinación fiscal, aunque limitadas a esta nueva tasa.

65 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1947.

66 *Ibidem*, 1951.

- 4) Reforma de 1973 a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. El impuesto federal sobre ingresos mercantiles sufrió una nueva reforma sobre la cual Alejandro Treviño nos precisa: “se reemplazó la tasa general de 1.8% y la tasa adicional del 1.2% por una tasa única de 4%... La participación de los estados fue aumentada de 40% a 45% y la de los municipios de 15% a 20%”.<sup>67</sup>
- 5) Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948.
- 6) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.<sup>68</sup> Una de las principales aportaciones de esta nueva disposición, sin duda, fue el establecimiento de la Comisión Nacional de Arbitrios.
- 7) Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.<sup>69</sup> Mediante esta legislación adicional en materia de coordinación fiscal se ofertó un aumento del 10% de las participaciones que obtuvieran sobre otras contribuciones federales distintas al impuesto sobre ingresos mercantiles, con el fin de que los estados se coordinaran fiscalmente.

d) Ley de Coordinación Fiscal de 1978.<sup>70</sup> La jurista Margarita Aguirre de Arriaga nos precisa respecto a esta nueva ley de coordinación las siguientes precisiones:

La nueva Ley de Coordinación Fiscal es producto de la observación, análisis cuidadoso y decisiones adoptadas en el seno de organismos dedicados a esta especial tarea... Se establecen en ley dos fondos de

67 Treviño Martínez, Alejandro, *op. cit.*, nota 62, p. 632.

68 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1953.

69 *Idem*.

70 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978, y entró en vigor el 10. de enero de 1980, con excepción de su capítulo IV que entró en vigor el 10. de enero de 1979.

participaciones: el primero se denomina Fondo General de Participaciones que se constituirá e incrementará con el 13% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos... El segundo de los fondos se integrará con el 0.37% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y se denomina Fondo Financiero Complementario de Participaciones; su distribución será inversamente proporcional a como se distribuye el fondo general tratando de favorecer a las entidades de mayor población que reciben menores participaciones del fondo general.<sup>71</sup>

Por su parte, Alejandro Treviño nos precisa sobre esta nueva disposición de coordinación fiscal:

La ley da nacimiento al “Sistema de Coordinación Fiscal”; establece un sistema completamente nuevo y diferente en materia de participaciones de los Estados en impuestos federales; institucionaliza los órganos de coordinación que se habían venido desempeñando de manera informal (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Indetec) y define las normas y principios de colaboración administrativa entre la Federación y los Estados en materia tributaria.<sup>72</sup>

e) Ley del Impuesto al Valor Agregado.<sup>73</sup> Esta disposición, aprobada por el H. Congreso de la Unión en diciembre de 1978, entró en vigor el 10. de enero de 1980, determinó la nueva contribución federal sobre la cual se aplicaría en gran parte las participaciones federales, en sustitución del Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado precisa disposiciones relacionadas con la coordinación fiscal en su artículo 41, con las

71 Aguirre de Arriaga, Margarita, “La coordinación fiscal y el Contencioso Administrativo Federal Local”, *Obra Commemorativa del Cuarenta y Cinco Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1981, t. I, *Ensayos I*, p. 581.

72 Treviño Martínez, Alejandro, *op. cit.*, nota 62, p. 636.

73 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1979.

reformas que han presentado en su contenido, actualmente se encuentra en los siguientes términos:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido. Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos. Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta ley.

II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2o. A y 2o. C de esta ley.

III. Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibus, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquíes acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

IV. Durante el ejercicio de 1996, el impuesto al valor agregado sobre el servicio o suministro de agua para uso doméstico se causará a la tasa del cero por ciento.

V. El uso o goce temporal de casa habitación.

VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas

actividades. Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

VII. La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan. El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.

f) Reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo 1994-2000, mismas que nos son precisadas en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000:<sup>74</sup>

- 1) Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas pueden legislar sobre esta materia, sin limitaciones.
- 2) Reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para otorgar competencia a las entidades en la prestación de servicios de hospedaje.
- 3) Reformas a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que permite a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales (por arriba del federal) los vehículos de menos de 10 años de antigüedad (ya tenían la potestad de gravar los de más de 10 años de antigüedad).
- 4) Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que facultan a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento cuyos giros sean la expedición de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en la vía pública.

74 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, nota 30.

- 5) Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que permiten a las entidades explotar una fuente local de ingresos que hasta ahora no había podido aprovecharse de manera adecuada. Específicamente, se reformaron los artículos 130 y 158 de la LISR, en los cuales se establece que el impuesto federal por los ingresos derivados de lotería, rifas y concursos se reducirá de 21 a 15%, en el caso de que a nivel local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base, lo que asimismo permite uniformar la carga fiscal por dicho impuesto a nivel nacional.
- 6) Restablecimiento en 1997 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, a petición de las entidades federativas, con la finalidad de garantizar su uniformidad mediante su asignación en la Ley de Coordinación Fiscal respecto a su base, tarifa, época de pago y exenciones; para los fines mencionados, el gobierno federal invitó a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a signar el Anexo núm. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a participar en la administración del referido gravamen, obteniendo las entidades la totalidad de los ingresos recaudados.
- 7) A partir de 1996, se incrementó el Fondo General de Participaciones. La recaudación federal participable pasó de 18.51 a 20%, lo que representó un crecimiento de 8% en términos reales, en relación con el año anterior.
- 8) Con la adición del artículo 3-A a la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación entrega a las entidades federativas 20% de la recaudación que obtiene por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS) a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% por el mismo gravamen al tabaco.
- 9) En relación con los fondos creados entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se introdujeron los siguientes cambios: se incrementó en

150% el aporte federal para que pasara de 10% a 25% de los ingresos brutos, lo que significa aproximadamente el 50% de los ingresos netos. Además, los gobiernos locales sólo contribuirán con 20 centavos por cada peso aportado por la Federación, con el propósito de que los orienten a obras de vialidad e infraestructura.

- 10) Se cambió el periodo de entrega de la reserva de contingencia. Hasta 1995 se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.
- 11) Se suscribió un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas en el que, a partir de 1997, las entidades podrán auditar y fiscalizar, además del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al activo (IMPAC), y el impuesto especial sobre la producción y servicios (IESPS), este último tratándose de los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el ISR, otorgándose a las entidades como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% del ISR e IMPAC y 100% del IESPS.
- 12) Se adicionó el artículo 232-E de la Ley Federal de Derechos para establecer las reglas para la participación de los estados coordinados en los ingresos obtenidos por el cobro de uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona marítimo terrestre en los siguientes términos:

Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público, para que directamente o por conducto de sus municipios, cuando así lo acuerden expresamente, ejerzan funciones operativas de administración sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos a que se refiere el artículo 232, fracción I, segundo párrafo de esta ley, así como las fracciones IV y V del mismo artículo, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional. En los términos de los convenios que se hubieren celebrado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, las entidades federativas, o en su caso, los municipios, así como el Distrito Federal, percibirán el 90% de la recaudación que se obtenga por los derechos y sus correspondientes accesorios, así como el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones. De dichos ingresos, los municipios y el Distrito Federal destinarán, cuando menos, el 50% a la custodia, conservación, mantenimiento y regularización de la zona federal a que este artículo se refiere, así como a la prestación de los servicios que la misma requiera. El 10% restante, se enterará a la Federación de conformidad con los propios convenios que se hayan suscrito.

### III. ELEMENTOS ACTUALES DE LA COORDINACIÓN FISCAL

En el presente apartado se precisan los principales elementos que integran el sistema de coordinación fiscal en México, que no se han abordado en los puntos que nos anteceden.

#### 1. *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal:

Las entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

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

Por su parte, Ma. Jesús de Miguel Calzado nos precisa al respecto:

El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.<sup>75</sup>

Las entidades federativas que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas, ya que para participar en dichos rendimientos impositivos, constitucionalmente no es necesario suscribir acuerdo alguno.

Se concluye que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra integrado por la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios y anexos respectivos.

Finalmente, el estado de Tabasco suscribió con el gobierno federal el correspondiente Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el 19 de octubre de 1979.<sup>76</sup> Posteriormente ha llevado a cabo la celebración de los anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de

75 Miguel Calzado, Ma. Jesús de, “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz y Fernández y Cuevas, José Mauricio, *Derecho fiscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 121.

76 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1979.

Coordinación Fiscal, así como el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos 1, 2, 5 y 13.

## 2. *Colaboración administrativa*

Las entidades federativas, además de su participación en los impuestos coordinados, colaborarán en la administración de algunas contribuciones de orden federal, mediante la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa, lo cual responde, como lo aprecia Ma. Jesús de Miguel Calzado, a que: “La suspensión de impuestos locales ha tenido como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios”.<sup>77</sup>

En lo que corresponde a la Ley de Coordinación Fiscal, determina en su artículo 13 que:

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente... En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito se ha pronunciado respecto a los convenios de colaboración administrativa en la siguiente tesis:

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA CELEBRADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO CON LAS ENTIDA-

77 Miguel Calzado, Ma. Jesús de, *op. cit.*, nota 75, p. 133.

DES FEDERATIVAS. LA DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES MATERIA DE LOS MISMOS, NO ES OBLIGATORIO QUE SE REALICEN CONJUNTAMENTE POR LAS PARTES CONTRATANTES. La colaboración fiscal establecida en los convenios administrativos celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas, para la determinación y liquidación de contribuciones fiscales, no significa pérdida de atribuciones de la autoridad a quien corresponde legalmente su ejercicio, sino una armonización en su aplicación tendiente a evitar la doble o triple tributación que pudiera generar la concurrencia en materia fiscal entre la Federación y los Estados, en impuestos susceptibles de ser determinados y liquidados por ambas instancias de autoridad, en términos de los artículos 73, fracción VII, 117 y 124 constitucionales, como sucede, entre otros, con el impuesto al valor agregado, situación que se resuelve al celebrar convenios administrativos cuyo propósito es que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen, distribuyéndose el ingreso derivado de este tributo y fijando las bases para su recaudación; por tanto, la solicitud de información al contribuyente relacionada con el impuesto al valor agregado realizada únicamente por autoridades fiscales federales sin participación de alguna autoridad de la entidad federativa en que tiene su domicilio el contribuyente requerido, no es ilegal, máxime si el convenio administrativo faculta expresamente a que el ejercicio de atribuciones pueda realizarse en forma separada o conjunta por las partes contratantes.<sup>78</sup>

El estado de Tabasco actualmente participa en la colaboración administrativa, mediante facultades de comprobación, actos de determinación de los impuestos omitidos y sus accesorios, aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, inclusive la exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal, la resolución de los recursos administrativos en los términos del Código Fiscal de la Federación y la defensa en los juicios fiscales de conformidad con el Convenio de Colaboración Administrativa<sup>79</sup> suscrito y sus anexos, así como con los parámetros estable-

78 *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. V, junio de 1997, p. 735.

79 Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* el 11 de enero de 1997.

cidos en la Ley de Coordinación Fiscal, en las siguientes contribuciones federales:

- a) Impuesto al Valor Agregado.
- b) Impuesto sobre la Renta.
- c) Impuesto al Activo.
- d) Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves.
- e) Impuestos sobre Automóviles Nuevos.
- f) Determinados derechos federales.
- g) Multas federales no fiscales.

### *3. Fondo de Fomento Municipal*

De conformidad con el artículo 2o. A de la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones federales en la forma siguiente:

a) En la proporción de la recaudación federal participable, como a continuación se señala:

- 1) Un porcentaje de 0.136 de la recaudación federal participable a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.
- 2) Un porcentaje de 3.17 del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Para lo anterior, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensual-

mente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios.

3) Una participación del 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

Finalmente, debemos precisar que los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos. En lo que corresponde a las restantes participaciones que correspondan a los municipios, le serán pagadas directamente por la Federación.

#### *4. Organismos participantes dentro de la coordinación fiscal*

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contempla que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades federativas, por medio de su Secretaría de Finanzas o equivalente, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de los siguientes organismos:

##### *A. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*

De conformidad con los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Coordinación Fiscal, este organismo se integrará por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular de las secretarías de finanzas de cada Estado, misma que será presidida conjuntamen-

te por el secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo, permitiéndose la suplencia de los titulares de los órganos mencionados.

La reunión deberá sesionar cuando menos en una ocasión por año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes, a convocatoria del secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. En dicha convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la reunión.

Entre las principales facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales localizamos:

a) Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia reunión nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

b) Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostentimiento de los órganos de la coordinación fiscal.

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

d) Proponer las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a las instancias gubernamentales federales estatales, por conducto de sus funcionarios hacendarios.

### *B. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*

Esta comisión permanente, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal, se integra por:

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.

b) Ocho entidades federativas. Para el logro de los propósitos de su participación se agrupan a todos los estados en ocho gru-

pos, por lo que la participación de cada una de las entidades se presenta en forma rotativa. La participación individual será por dos años y se renovarán anualmente por mitad. Esta comisión podrá ser convocada tanto por el secretario de Hacienda y Crédito Público, como por el subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha comisión.

Entre las principales facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tenemos:

a) Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

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

c) Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho instituto y de la propia comisión permanente, que someterá a la aprobación de la reunión nacional.

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

e) Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

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

### C. *El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)*

Este instituto asume la naturaleza jurídica de un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asimismo se administra por un director general que tendrá la representación del mismo, por una asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto, y un consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos.

La Ley de Coordinación Fiscal determina que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como Asamblea General del instituto, y por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales fungirá como consejo directivo del propio instituto.

Entre las funciones de dicho instituto están:

- a) Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- b) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- c) Sugiere medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- d) Desempeña las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- e) Actúa como consultor técnico de las haciendas públicas.
- f) Promueve el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- g) Capacita técnicos y funcionarios fiscales.
- h) Desarrolla los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

## D. *La Junta de Coordinación Fiscal*

De conformidad con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

### 5. *Principio de publicidad en la coordinación fiscal*

Este principio se presenta de manera obligatoria, al determinar la Ley de Coordinación Fiscal que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal deberán llevar a cabo la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial del estado respectivo, los convenios y los anexos que se celebren, así como de los actos por los que se separen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, destacándose que los referidos actos jurídicos surtirán sus efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en última instancia.

## IV. PARTICIPACIONES FEDERALES

Una idea acerca de en qué consisten las participaciones, nos la proporciona Margarita Aguirre de Arriaga, en los siguientes términos:

Las participaciones nacieron como una medida que la Federación adoptó para evitar o disminuir la concurrencia impositiva y para estimular a los gobiernos locales a aceptar las delimitaciones que ella hace, siendo la participación un porcentaje que la Federación concede a los estados que no mantengan para sí o para sus municipios un gravamen determinado y que se fija con relación a la recaudación federal.<sup>80</sup>

80 Aguirre de Arriaga, Margarita, *op. cit.*, nota 71, p. 578.

Como se precisó en el capítulo anterior, las participaciones como fuente de ingresos del estado encuentran su definición en el artículo 5o. del Código Fiscal del Estado, que a la letra nos precisa: “son los ingresos que el gobierno del estado tiene derecho a percibir del gobierno federal conforme a las leyes y convenios de coordinación que se hayan suscrito o suscriban para tales efectos”.

Los mecanismos mediante los cuales las entidades federativas obtienen sus participaciones federales, como ingresos coordinados, son los que a continuación se describen:

### *1. El Fondo General de Participaciones*

Este fondo de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se integra con 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o. A de esta ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o. B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación

por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a los siguientes parámetros y porcentajes:

a) El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

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

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

El Fondo General de Participaciones se adicionará con 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos, y previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el fondo se incrementará con el porcentaje que representen en la recaudación federal participable los ingresos, en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en derogar o dejar en suspenso.

Se adicionará al fondo general un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal

de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en 1989. Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

## 2. *Reserva de contingencia*

De conformidad con el artículo 4o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se crea reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los fondos general y de fomento municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o-A, fracción III de esta ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

Por lo que toca a la distribución de la reserva de contingencia, ésta iniciará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse. El coeficiente de participación efectiva será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

Debemos precisar qué municipios podrán verse beneficiados por los estados en dicha reserva, en una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios, del total de participaciones de la entidad.

### 3. *Reserva de compensación*

La Ley de Coordinación Fiscal establece una reserva de compensación que se destina para aquellos estados que sean afectados por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal.

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

Finalmente, los analistas Ernesto Sarabia y Juan Carlos Orozco nos precisan que: “Alrededor del 93 por ciento en los ingresos de las entidades son transferencias (participaciones y aportaciones) que les hace el gobierno federal, incluye el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.<sup>81</sup> De igual manera, la exposición de motivos de la Ley de Ingresos para el Estado de Tabasco para 2003, precisa en su primer párrafo: “Aproximadamente el 95% de los ingresos de Tabasco resultan de los Convenios de Adhesión y Colaboración Administrativa signados con la Federación”.<sup>82</sup>

81 Sarabia, Ernesto y Orozco, Juan Carlos, “La dependencia estatal, potestades estatales, investigación nacional”, *Reforma*, sección Negocios, 18 de febrero de 2002.

82 Publicada el 28 de diciembre de 2003, en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.

## V. LOS INGRESOS FEDERALES COORDINADOS

Estos ingresos se obtienen por los estados, con motivo de su colaboración en la administración, fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones federales que hemos precisado; en ocasiones se le denominan *incentivos económicos*, entre los que destacan:

- a) Un 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados que hayan quedado firme, en materia de los impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios, incluso sus accesorios. Salvo el IESPS, el Estado percibirá el 100% de aquellas multas que imponga sobre impuestos federales y que hayan sido efectivamente pagadas y firmes.
- b) Un 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados que hayan quedado firme, en materia de los impuestos sobre la renta y activo, inclusive sus accesorios.
- c) Un 100% de las multas que el Estado imponga efectivamente pagadas que hayan quedado firme en materia del Registro Federal de Contribuyentes.
- d) Un 100% de las multas que el estado imponga efectivamente pagadas que hayan quedado firme respecto al impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto al activo, se trate de contribuyentes que se encuentren obligados a dictaminar, como de aquellos que no están sujetos a esta obligación.
- e) Un 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio.
- f) Un 98% de las multas no fiscales impuestas por autoridades federales, del cual el 90% corresponderá a los municipios.
- g) Un 100% del monto de las multas impuestas en relación a la fiscalización de máquinas de comprobación fiscal, de la expedición de comprobantes, así como de su cobro coactivo, efectivamente pagadas.

h) Un 100% de los vehículos de procedencia extranjera embargados precautoriamente por el estado, excepto automóviles deportivos y de lujo. Asimismo, corresponderá al estado un 95% del producto neto de la enajenación de dichos vehículos.

Finalmente, Ernesto Sarabia nos precisa los incentivos que los estados obtuvieron durante 2001, por concepto de aportaciones:

Durante el 2001, se estima que las transferencias en efectivo destinadas a entidades federativas por concepto de incentivos o comisiones por colaboración administrativa sumaron 16 mil 218 millones de pesos, 2.3 veces más que los ingresos por potestades fiscales locales... Al final, los recursos por ese apoyo fiscalizador y de verificación del pago de impuestos federales son mayores a los que recaudan las entidades al ejercer facultades fiscales.<sup>83</sup>

## VI. LAS APORTACIONES FEDERALES

Como precisamos en el punto 1 del presente capítulo, las aportaciones federales se refieren a todas aquellas erogaciones que el gobierno federal destina a las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante sus ramos generales 25 y 33 incluidos dentro del gasto programable.

Por lo que corresponde al primer fundamento legal de las aportaciones federales hacia los estados, se localiza en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, que en su artículo 2o., fracción XV, nos señala que las aportaciones federales para los estados se presentarán principalmente en los siguientes ramos generales:

- a) Ramo General 25. Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- b) Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

<sup>83</sup> Sarabia, Ernesto, “Ganan estados por incentivos, potestades estatales, investigación nacional”, *Reforma*, sección Negocios, 21 de febrero de 2002, p. 10-A.

c) Ramo General 39. Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal determina la siguiente disposición sobre las aportaciones federales para los estados:

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

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

Debemos destacar que las reglas para la aplicación de estos fondos se detallan en primera instancia por los artículos del 25 al 46 de la propia Ley de Coordinación Fiscal, así como las diferentes disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## 1. *El Ramo General 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación*

Este gasto programable federal, relativo a previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos en lo concerniente a las previsiones salariales y económicas y a los fondos de aportaciones, de conformidad con los artículos 8o. y 34 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003, serán entregadas a los estados a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

El control presupuestario de este Ramo General 25, según lo establecido en el artículo 3o. *in fine* del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002, está a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

## 2. *El Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación*

Al final de 1997, el H. Congreso de la Unión aprobó modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, que además de establecer una nueva estrategia para agrupar y consolidar los esfuerzos de descentralización, instituyó una tercera vertiente para la federación del gasto público y dotó de una nueva figura para llevarla a cabo que se denominó aportaciones federales; en congruencia con las modificaciones en el presupuesto de egresos de 1998 se determinó la creación del Ramo 33, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, vigente a partir de 1998, mismo que originalmente se integraba por cinco fondos, agregándose en 1999 dos fondos más.

Debemos precisar que las aportaciones federales se suman a las ventajas que ya presentaban los otras dos vertientes para la federalización del gasto público: la de participaciones y la de recursos transferidos mediante convenios.

Asimismo, debemos destacar que de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación, se ejerce el Ramo General 33 Aportaciones Generales para Entidades Federativas y Municipios a través de los siguientes fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:
  - 1) Fondo para la Infraestructura Social Estatal.
  - 2) Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples:
  - 1) Asistencia Social.
  - 2) Infraestructura Educativa.
- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:
  - 1) Educación Tecnológica.
  - 2) Educación de Adultos.
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y del Distrito Federal.

## VII. PROGRAMA DE APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Este programa impulsado a partir de 2000 por las fracciones minoritarias de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, refleja una aspiración de muchos años de las entidades federativas; para el ejercicio del 2003, se ha clasificado como el Ramo 39 de naturaleza general, su tratamiento lo realizaremos considerando los ejercicios financieros en los cuales se ha presentado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación:

## 1. *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el 2000*

Este programa fue establecido por la Cámara de Diputados en diciembre de 1999, en el tercer párrafo del artículo 84 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, en los siguientes términos:

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integrará con recursos por un monto de \$ 6,870,000.00 y se enterará mensualmente a los gobiernos de las entidades federativas durante los primeros 10 meses del ejercicio... Los recursos del fondo serán distribuidos entre las entidades federativas de la siguiente manera:... Tabasco \$ 169,693,238.19.

Sobre este nuevo programa federal para el fortalecimiento estatal, Francisco Arroyo García nos precisa:

Éste representa la primera ocasión en la historia fiscal de México en que un proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo federal haya sido modificado por la Cámara de Diputados en diciembre de 1999... En este contexto, el presupuesto para el año 2000 tiene un lugar emblemático en la historia fiscal de México, al tiempo que constituye una excelente oportunidad para analizar el comportamiento de los actores institucionales involucrados en esa negociación de finales de 1999, que presagiaba una situación inédita de nuestro país, esto es, el inicio de un ejercicio fiscal sin disponer de un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.<sup>84</sup>

Debemos precisar que el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, cuya propuesta original correspondió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y al Partido de Acción Nacional (PAN), tenía como objetivos la:

<sup>84</sup> Arroyo García, Francisco, "Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales", *Este País*, núm. 127, octubre de 2001, pp. 15 y 17.

a) Realización de los fines establecidos en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en obra pública. En los casos en que sus gastos propios por habitante en educación sea mayor al promedio nacional por entidades.

b) Realización de los fines establecidos en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación. En los casos en que sus gastos propios por habitante en educación sea inferior al promedio nacional por entidades.

Es de destacarse que se dispuso que en ningún caso las entidades federativas podrían utilizar los recursos con cargo al programa para erogaciones en su gasto corriente. Por lo que la ejecución de dicho programa se efectuó mediante el Acuerdo por el que se Expiden las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas,<sup>85</sup> elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que a criterio de Francisco Arroyo: “en su conjunto pueden considerarse como candados a los gobiernos estatales para evitar el desvío de los recursos hacia fines diferentes a los establecidos en el programa”.<sup>86</sup> Asimismo, es de considerarse que la clasificación como gasto, de los recursos de este programa, correspondió a la de un *subsidio federal*, con lo cual se permitió su fiscalización por el gobierno federal, en particular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## 2. *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el 2001*

En lo que corresponde al ejercicio fiscal de 2001, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas

85 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 2000.

86 Arroyo García, Francisco, *op. cit.*, nota 84, p. 18.

fue contemplado en el artículo 5o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, en los siguientes términos:

Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas \$13,157,700,000.00... Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones. Los recursos de dicho programa serán distribuidos de la manera siguiente:... Tabasco \$320,000,000.00.

Respecto a los términos del programa para 2001, Francisco Arroyo nos precisa:

En notable contraste con el programa 2000, los objetivos del programa 2001 se hicieron explícitos en el artículo 5o. del decreto de presupuesto de egresos: los gobierno de las entidades federativas podrán canalizar los recursos para saneamiento financiero, apoyar los sistemas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales, y la inversión en infraestructura. De esta manera, se pierde continuidad con las asignaciones del año anterior, cuyas prioridades... se referían al destino del gasto para la infraestructura educativa... Otra característica importante el programa 2001 tiene relación con los esfuerzos de transparentar los presupuestos federales.<sup>87</sup>

En relación con los anteriores planteamientos, debe indicarse para el ejercicio 2001, que la Secretaría de Hacienda no emitió reglas para la ejecución de dicho programa, lo que significó que no continuaron aplicándose los candados que las instancias administrativas federales ya citadas determinaron para el ejercicio fiscal de 2000.

87 *Idem.*

### *3. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el 2002*

En lo que corresponde al año financiero de 2002, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas es contemplado en el penúltimo párrafo del artículo 4o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 en los siguientes términos:

Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son subsidios que otorga la Federación a las entidades federativas, los cuales se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones.

Debe considerarse que a diferencia del ejercicio fiscal de 2000, el actual presupuesto de egresos federal no establece de manera directa los plazos para entregar los recursos económicos a las entidades federativas. Asimismo, al recibir los recursos de este programa se clasifican en subsidios, de conformidad con el artículo 58 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002, y las entidades federativas tendrán la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinan a los fines autorizados y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado.

Debe precisarse que el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, de conformidad con el artículo 63 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002, se sujetarán a las reglas de operación que para tal propósito se emitan, destacándose que los recursos correspondiente a dicho programa no podrán ejercerse hasta que sean publicadas las correspondientes reglas de operación.

Finalmente, es de resaltarse que para 2002, este programa tendrá un incremento aproximadamente del 39%, como nos los precisa *aregional.com*:

En el caso del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se observa un incremento importante en la asignación decidida por la Cámara de Diputados. El crecimiento real de los recursos registra una tasa de 9.8 por ciento... Del total de los 52 680 millones de pesos adicionales, la disponibilidad para las entidades federativas asciende a 37 689.2 millones, por medio de los diferentes mecanismos presupuestales... Es decir, para las entidades federativas se canalizó 71.5 por ciento del monto adicional de recursos fiscales. En ello influyó de manera considerable la reincorporación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas que promovió la Cámara de Diputados, como parte de las negociaciones para aprobar el presupuesto federal.<sup>88</sup>

### VIII. DONATIVOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Considerando que las actividades que desarrolla Petróleos Mexicanos en el Estado de Tabasco ha propiciado reclamaciones de particulares y comunidades por las afectaciones que han sufrido en sus actividades económicas, particulares y comunitarias, se ha llevado a cabo la celebración de un Acuerdo de Coordinación Especial por parte del gobierno del estado y por Petróleos Mexicanos, con el propósito determinado en su cláusula primera:

Ambas partes reconocen la obligación legal y administrativa y el deber institucional de intensificar y mejorar sus relaciones, dentro del marco jurídico correspondiente, a fin de mantener condiciones favorables para el desarrollo de las actividades petroleras en la entidad, considerando en todo caso los aspectos sociales y del medio ambiente que lo ameriten. Coordinando sus esfuerzos para armonizarlas con el desarrollo económico y social de la entidad.

88 *Arejonal.com*, ‘El programa económico 2002: sin estrategia el federalismo fiscal’, *Época*, núm. 553, México, enero de 2002, pp. 19 y 20.

Debemos precisar que para el cumplimiento del Acuerdo de Coordinación Especial, de conformidad con su cláusula tercera, será necesario que las partes elaboren los programas especiales de coordinación, mismos que se concretizarán económicamente en los *anexos de ejecución*, que tienen efectos tanto para el Acuerdo de Coordinación Especial, como para el Convenio de Desarrollo Social que suscriben anualmente el titular del Poder Ejecutivo federal y el titular del Poder Ejecutivo estatal.

Por su parte, en los anexos de ejecución se precisan las aportaciones de recursos financieros, materiales, combustibles y de bienes muebles que Petróleos Mexicanos donará anualmente al gobierno del estado, para apoyar la realización de programas productivos, arqueológicos, de desarrollo comunitarios; y de la elaboración de estudios de carácter ambiental; asimismo, se determina la especificación de las obras de mantenimiento y construcción de infraestructura caminera, vial, puentes, hidráulica, cultura, turística y recreativa que Petróleos Mexicanos realizará en la entidad; por su parte, el trabajo titulado *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000* nos precisa al respecto: “Derivado del acuerdo de coordinación firmado el 21 de marzo de 1995 entre el gobierno del estado y Pemex se ha establecido para cada año un documento conocido como Anexo de Ejecución. Dichos documentos han hecho posible destinar casi dos mil millones de pesos en el curso de los seis años...”<sup>89</sup> Los recursos pactados en los acuerdos de ejecución se incrementan mediante la suscripción de un *Adendum* por las mismas partes que celebran el Acuerdo de Coordinación Especial y sus anexos de ejecución.

Para presentar una aproximación de los recursos financieros y materiales que se donan al Estado de Tabasco por parte de Petróleos Mexicanos, tenemos que en el 2000, este organismo federal ejerció con el conocimiento de su Consejo de Administra-

<sup>89</sup> *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000*, México, Cimades (Gobierno del Estado de Tabasco)-Pemex, 2000, p. 20.

ción aproximadamente \$350,250,822.00, mismo que se distribuyeron de la siguiente manera:

a) Un importe de \$ 331,325,000.00 de donativos en recursos en efectivo al gobierno del estado, para impulsar y coordinar la realización de proyectos productivos y de desarrollo social.

b) Un importe de \$ 308,671,032.00 de donativos en bienes en especie al gobierno del estado, en particular asfalto, gasolina magna y diesel, así como de bienes muebles disponibles y en desuso en la industria petrolera para la realización de acciones de apoyo al desarrollo regional de la entidad.

c) Un importe de \$ 1,330,747,000.00 que aplicará directamente Petróleos Mexicanos en obras de mantenimiento y construcción de infraestructura caminera, vial, hidráulica y urbana que beneficien la operación de la industria petrolera y a las comunidades que se localizarán en las áreas de influencia de la misma.

Asimismo, debe observarse que la aplicación de dichos recursos se realiza de conformidad con los parámetros especificados en los anexos técnicos “1”, “2”, “3” y “4” que forman parte integrante del Anexo de Ejecución 03/99, estos anexos se describen en el trabajo denominado *La nueva relación Tabasco-Pemex, una alternativa de desarrollo, 1995-2000*, en los siguientes términos:

Cada Anexo de Ejecución comprende tres apartados técnicos que definen la vía de otorgamiento de recursos. El primer anexo técnico, Obras de Infraestructura, abarca los trabajos que Pemex, en atención a los requerimientos de la sociedad tabasqueña, realiza con sus propios medios, y representa la parte sustancial del dinero ejercido, poco más de las dos terceras partes. El segundo anexo, Apoyos en Efectivo, se canaliza hacia los programas de desarrollo social de Cimades. Aunque el monto de estas aportaciones no alcanza, en términos absolutos, la sexta parte del total del ejercicio, ciertamente es el que tiene un efecto directo más profundo, por cuanto impulsa el desarrollo social y la cohesión de las comunidades. A través del tercer anexo, Productos y Materiales, se ha ejercido el 16% del total mencionado, por la vía de donaciones directas que Pemex hace. El Anexo

de Ejecución de 1995 incluyó un rubro especial, Acciones Diversas, bajo el cual se otorgaron cinco millones 712 mil pesos para atender las poblaciones afectadas por los huracanes Opal y Roxanne.<sup>90</sup>

En lo que corresponde a los recursos en efectivo y en bienes que corresponde al gobierno del estado de Tabasco, éstos son ejercidos y aplicados a los objetivos determinados en el Convenio de Coordinación Especial y sus anexos, a través de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (Cimades), creada por Decreto núm. 029,<sup>91</sup> como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, dicha comisión se encuentra sujeta, en su funcionamiento, al Reglamento Interior de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social.<sup>92</sup>

Finalmente, debemos precisar que de conformidad con el artículo segundo del Acuerdo que crea a la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, este organismo tiene como finalidad: "...hacer efectiva la conciliación de la actividad petrolera con las otras actividades productivas del estado, con la finalidad de fomentar el desarrollo armónico de Pemex y Tabasco". Sobre este tópico, Carlos Rovirosa abunda al precisar:

La meta es construir un verdadero desarrollo regional, en el marco de una reforma fiscal más justa y equitativa, que dote de mayores recursos al progreso de la entidad por concepto de explotación petrolera, con base en una transferencia anual de recursos de acuerdo a la riqueza petrolera del Estado.<sup>93</sup>

90 *Idem.*

91 Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, el 27 de mayo de 1995.

92 *Ibidem*, 13 de mayo de 1998.

93 Rovirosa Ruiz, Carlos M., "Prólogo", *op. cit.*, nota 89, p. 17.

## IX. RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN SUR-SURESTE, DENTRO DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ

Estas erogaciones se presentaron por primera ocasión en el artículo 31, fracción I, inciso F, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, en los siguientes términos:

El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales con cargo a: I. Los excedentes de los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, excepto los previstos en la fracción VIII, conforme a lo siguiente:... f) ... en un 34 por ciento para impulsar programas y obras de infraestructura para el sur-sureste.

Por su parte, la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto Federal para el 2001, en su apartado IV, relativo al *crecimiento con calidad*, con precisión en su punto IV.3. Impulso al desarrollo social, nos presenta las justificaciones de la aplicación de estos recursos:

El objetivo de la política de desarrollo regional debe enfocarse a sentar las bases para que cada región aproveche al máximo su potencial productivo, e impulsar el desarrollo de oportunidades regionales y de industria local para asegurar que los frutos de la globalización se distribuyan más equitativamente. La región sur-sureste del país, que comprende los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz, merece especial atención. El sur-sureste de México, que concentra el 23.0 por ciento de la población y abarca el 24.0 por ciento del territorio nacional, presenta un atraso social significativo en relación con el resto del país. La iniciativa del sur-sureste será un programa multianual de esta administración y requerirá de recursos fiscales en ejercicios posteriores al 2001... Los recursos propuestos para este programa en distintas secretarías, entidades y organismos de la administración pública federal, son identificados en forma expresa, evitando ser desviados para

otros fines. En una primera etapa, la estrategia... tiene cuatro vertientes: La primera vertiente está orientada a resolver los graves rezagos que presenta la región en materia de infraestructura. Para ello se proponen inversiones en infraestructura de transporte que incluyen la construcción y modernización de infraestructura carretera... La segunda vertiente está orientada a otorgar un decidido impulso al desarrollo agrícola en la región, para hacer del campo un negocio rentable... La tercera vertiente propone complementar los esfuerzos de inversión con las acciones de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa... Estas acciones se complementarán con el inicio del nuevo Programa Marcha hacia el Sur-Sureste... La cuarta vertiente tiene como propósito detonar el potencial turístico de la región...

En lo que corresponde al ejercicio financiero de 2002, ya encontramos especificado el importe que se ejercerá para el desarrollo del sur-sureste, comprendido dentro del Plan Puebla-Panamá, en el antepenúltimo párrafo del artículo 63 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2002, en los siguientes términos:

Las erogaciones a que se refiere el párrafo primero de este artículo, incluyen la cantidad de \$ 862,040,000.00, para contribuir al desarrollo de la región sur-sureste; para tal efecto el Programa Puebla-Panamá impulsará y dará prioridad a la modernización de la infraestructura de comunicaciones, así como a los servicios de salud y educación, mediante programas y proyectos productivos que mejoren las condiciones sociales y económicas de dicha región. Lo anterior conforme a los programas establecidos en el anexo 2 de este presupuesto.

Para el ejercicio financiero de 2003, el penúltimo párrafo del artículo 3o. del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, nos señala que los objetivos y los recursos para contribuir al desarrollo de la región sur-sureste, se señalan en el anexo 4 de dicho decreto, en el cual se detallan los proyectos y sus montos a ejercer, considerando la entidad federativa en la que ejecutarán o la cobertura regional del proyecto en su caso.

## X. SUPERVISIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS INGRESOS FEDERALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De conformidad con el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá fiscalizar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas a la Auditoría de Fiscalización Superior de la Federación, como lo podemos observar a la letra en el texto aludido: “Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:... I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos;... También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.

Por su parte, el quinto párrafo del artículo 9o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2003, nos precisa respecto a la fiscalización de los recursos federales: “La Cámara, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá fiscalizar el ejercicio de los recursos federales a que se refiere el presente título, en los términos de los artículos 16, fracción XVIII, 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”.

Para el ejercicio financiero de 2003, se modificó el sistema de control, supervisión y fiscalización de los recursos federales ejercidos por parte de las entidades federativas, para contemplar para cada tipo de recursos federales, la competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Auditoría Superior de la Federación, de manera conjunta o individual de cada una de estas.

En lo que responde al Ramo 20 concerniente a Desarrollo Social, el artículo 56 *in fine* del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 determina que en lo que corresponde al control de los recursos, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo convendrá con las entidades federativas que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones del presupuesto de egresos, es de resaltarse que estos mecanismos se determinan en los acuerdos de coordinación que celebran el Ejecutivo

federal y el Ejecutivo del estado de Tabasco, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo y Modernización. Adicionalmente a la suscripción de los anteriores acuerdos, las contralorías estatales y la de la Federación se vinculan institucionalmente como órganos de control y evaluación de la gestión pública de los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal, mediante la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Por otro lado, el presupuesto de egresos federal contempla que respecto al ramo 33, la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para la comprobación del ejercicio de los recursos públicos federales.

Debemos indicar que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ejerce sus facultades en materia de fiscalización respecto a los recursos federales que son ejercidos por el gobierno del estado de Tabasco y sus municipios, a través de los: Convenios de Coordinación y Colaboración que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y el H. Congreso del Estado de Tabasco, con el objeto de realizar la fiscalización del ejercicio de los ramos 23 y 33, y reasignados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>94</sup>

94 Publicado el 19 de noviembre de 2002, en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*.