

Capítulo cuarto

HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA	311
I. Necesidad de transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria	313
1. Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria	316
2. Interacción del gasto y del ingreso	317
II. Avances hacia la coordinación hacendaria	326
1. Ingresos	327
2. Gasto	392
III. Colofón	409

CAPÍTULO CUARTO

HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA

Para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y construir un México más equilibrado y más justo, la forma de organización política más adecuada es un federalismo renovado.²²⁰ La estrategia fundamental para llevar a la práctica esta idea y generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno, quedó establecida en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000²²¹ elaborado por la Secretaría de Gobernación para cumplir una de las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo previsto para el mismo periodo.²²²

Dicho programa tuvo como propósito reafirmar la unidad nacional a través de fortalecer las bases para un crecimiento vigoroso y sustentable, que impulsara un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad y pluralidad de las regiones y las comunidades políticas del país, y de las demandas de la sociedad; que reforzara la autonomía política de los estados sustentándola en relaciones intergubernamentales apoyadas en los principios de cooperación y coordinación, y que reivindicara la función redistributiva del pacto federal mediante una efectiva devolución o cesión —según fuera el caso— de recursos, funciones, facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los de sus subdivisiones políticas, congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas nacionales, la austeridad y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos del país.²²³

Dicha devolución o cesión de atribuciones hacendarias entraña el poder de formular la política fiscal, esto es, de decidir sobre la cantidad, compo-

²²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

²²¹ Considerando del Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *DOF*, 6 de agosto de 1997.

²²² Ley de Planeación, artículos 2o., 22 y 26, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

²²³ Considerando y presentación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

sición y calidad de los servicios públicos, así como la de determinar la forma de financiamiento: endeudamiento o imposición, y en este caso la facultad de decidir tanto la base tributaria como las tasas impositivas necesarias para recaudar los medios para costear la prestación de los servicios en el nivel deseado.²²⁴

Para impedir la pérdida de control del gobierno del país sobre las finanzas locales, y el consiguiente desorden fiscal y monetario en el nivel nacional, aquél debe conservar la combinación de fuentes de ingreso imprescindibles para cumplir con su deber de estabilizar la economía, de asignar funciones y recursos eficientemente, de lograr y mantener la equidad entre todas las regiones del país, y de asegurar la disciplina fiscal agregada.²²⁵ Por eso, previamente a la devolución o cesión de facultades debe lograrse el compromiso por parte de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno de reconocer la existencia de objetivos económicos, políticos y sociales de alcance nacional; de convenir en que éstos suponen metas respecto a las finanzas en general; e igualmente el de aceptar la aplicación de las medidas que sean necesarias para consolidar la disciplina fiscal agregada, es decir, el control de los totales. Para hacer posible la existencia de estas condiciones, crear una adecuada capacidad administrativa en el nivel local, y establecer los arreglos institucionales necesarios, como una fase previa a la devolución o cesión de facultades, debe darse una coordinación hacendaria.

Lograr ésta era el objetivo del Programa para un Nuevo Federalismo, creado para consolidar la identidad política de las entidades federativas a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, así como para transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria que incluyera los ámbitos del ingre-

²²⁴ Fukusaku, Kiichiro y Mello, Luis R. de Jr., “La descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica: la experiencia de las grandes economías en desarrollo y en transición”, en Fukusaku, Kiichiro y Haussman, Ricardo (eds.), *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, París, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1999, pp. 182-184; y Organisation for Economic Co-operation and Development, *Fiscal Design Surveys Across Levels of Government*, París, OECD, Tax Policy Studies, núm. 7, 2002, pp. 9-11.

²²⁵ Blondal, Jon, “El federalismo fiscal en los países miembros de la OCDE”, en Fukusaku, Kiichiro y Asuman, Ricardo (eds.), *Democracia, descentralización..., cit.*, nota anterior, pp. 196 y 197.

so —incluyendo el crédito— y del gasto; asimismo, para actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, proponiendo nuevas reglas para guiar las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación, a modo de dar paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles que al mismo tiempo ampliara la participación social.²²⁶

I. NECESIDAD DE TRANSFORMAR LA COORDINACIÓN FISCAL EN COORDINACIÓN HACENDARIA

De acuerdo con los cambios en la economía nacional y en las crecientes necesidades de los estados y municipios, en materia de finanzas públicas dicha reorganización exigía la transformación de la coordinación fiscal en coordinación hacendaria,²²⁷ a través de la transferencia de responsabilidades y de la correspondiente descentralización del gasto público. Esto implicaba que dentro del marco de los instrumentos de financiamiento que tenían establecidos los gobiernos de las entidades federativas debían fortalecerse sus propias fuentes de ingresos, por una parte, y por la otra expandirse los criterios de distribución de recursos federales hacia ellas.

La coherencia entre los objetivos del federalismo y la estabilidad de las finanzas nacionales es un punto medular en materia de federalismo fiscal,²²⁸ ya que los desequilibrios en las finanzas públicas cuando son permanentes originan presiones inflacionarias, generan menor eficiencia en la gestión gubernamental, disminuyen el bienestar social y crean desigualdad entre las diversas regiones del territorio nacional. Por esa razón, el equilibrio de las finanzas nacionales, el fortalecimiento de los ingresos propios de las partes federadas, y la adecuada participación de éstas en la recaudación federal, constituyen una estrategia cardinal en el fortalecimiento del federalismo fiscal, de importancia equiparable a la de determinar los lineamientos sectoriales para la descentralización del gasto público, y a la de impulsar una nueva política de responsabilidad en el uso del endeudamiento público y su pago.

Una distribución equitativa de recursos que considere tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población exige una

²²⁶ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, p. 6.

²²⁷ *Ibidem*, 5.2.1.

²²⁸ *Ibidem*, 5.2.

justa repartición de ingresos que pueden ser obtenidos sólo si la recaudación tributaria es eficiente, lo que hace imprescindible una mayor imparcialidad y aptitud en el trato de los diferentes gobiernos a sus contribuyentes. El punto de encuentro para que el diálogo entre el Ejecutivo federal y los de las entidades federativas dé origen a la concertación de medidas que generen esa política tributaria que por ser más justa y eficaz produzca en la recaudación un incremento tal que permita asignar mayores recursos a los gobiernos federados, es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema está constituido por todas las entidades federativas, cada una de las cuales para adherirse a él suscribió un convenio con la Secretaría de Hacienda, que fue aprobado por su respectiva legislatura, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el correspondiente periódico oficial de cada una de esas jurisdicciones, lo mismo que los decretos de las legislaturas locales por los que se autorizaron dichos actos. También, con autorización de éstas pueden separarse de dicho sistema observando el mismo procedimiento, acto que surtirá efecto —tal como ocurrió con la adhesión— al día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.²²⁹

Avanzar hacia la instauración de un sistema nacional de coordinación hacendaria requiere impulsar la descentralización y ampliar la colaboración administrativa en materia financiera para aprovechar las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno,²³⁰ estableciendo reglas y celebrando convenios que equiparen las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Al respecto, el gobierno de la República debe convenir con los gobiernos estatales programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.²³¹

Concomitantemente ha sido necesario promover en las entidades federadas tanto el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria con sus partes constitutivas —particularmente en lo que se refiere a as-

²²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000. La adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal implica, entre otras, la facultad de recibir participaciones de la recaudación federal participable. La Ley de Coordinación previó que las entidades que se abstuvieran de adherirse a dicho sistema recibieran participación en los impuestos especiales consignados en el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en los términos establecidos en las respectivas leyes. Este mismo derecho lo tendrían las entidades que ejercieran su facultad de separarse de él.

²³⁰ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.2.1.

²³¹ *Ibidem*, punto 5.3.3.

pectos normativos, y a sistemas administrativos y de información— como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación y presupuestación, dando especial énfasis a la evaluación.

Al mismo tiempo, a fin de crear o consolidar —según sea necesario— la capacidad técnica de los municipios para resolver los problemas públicos que les son comunes, es preciso estimular la coordinación y asociación entre ellos con base en convenios de cooperación. Lo anterior hace imprescindible reforzar las finanzas municipales con base en esquemas recaudatorios eficientes y redituables que aseguren la explotación racional de sus fuentes de ingreso propias para incrementar y mejorar su capacidad para prestar los servicios básicos, mediante una administración basada en los principios de eficiencia y equidad, así como en el impulso a una participación cívica y social capaz de asumir esquemas de administración pública indirecta como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta, y en los casos pertinentes intervenir en ella.

Dadas las diferencias en su estructura política, económica y social, los dos mil cuatrocientos dieciocho municipios existentes en el país tienen características propias de gran heterogeneidad que los hacen disímiles, aun tratándose de los que pertenecen a una misma entidad federativa.²³² Para que puedan responder oportuna y eficazmente a las responsabilidades que la Constitución les asigna, tomando en consideración la experiencia que han tenido en materia de responsabilidades fiscales y ejercicio del gasto público, se ha hecho necesario ampliar su participación en la planeación del desarrollo estatal y regional, promover su fortalecimiento mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación entre los distintos niveles de gobierno,²³³ y renovar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.

Ampliar las facultades impositivas de las entidades federadas y reconocerles nuevas funciones²³⁴ implica, por una parte, revisar tanto la legislación tributaria federal para eliminar en ella las fuentes de recaudación cedidas como promover reformas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal —así como en su reglamento— para orientar el gasto público federal tomando en cuenta las funciones transferidas; y por la otra, revisar el Sistema Nacional de Coordinación

²³² *Ibidem*, punto 5.3.

²³³ *Ibidem*, punto 5.3.1.

²³⁴ *Ibidem*, punto 5.2.2.

Fiscal dentro de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para promover, conjuntamente con los encargados de las finanzas en las entidades federativas, las reformas pertinentes tanto en la ley de la materia como en las leyes estatales y municipales que lo requieran, y si es necesario en las Constituciones de ambos niveles de gobierno.

1. Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria

A fin de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas, era imprescindible iniciar la transformación de la coordinación fiscal en un instrumento que al incorporar las áreas de recaudación, gasto y deuda se convirtiera en un sistema nacional de coordinación hacendaria,²³⁵ que estableciera mecanismos que por lo que respecta a las erogaciones proporcionaran reglas claras en cuanto a la responsabilidad relacionada con el gasto público descentralizado, y que por lo que hace a los ingresos por una parte ampliaran la capacidad de las administraciones estatales y municipales para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito, y por la otra les diera mayor certeza en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones.

Para avanzar en la formación de un sistema nacional de coordinación hacendaria era necesario que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales,²³⁶ se establecieran cuáles eran las funciones —así fueran financiadas total o complementariamente con recursos federales— que respecto a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos podían ser mejor desempeñadas a nivel local, y se propusieran los criterios para reglamentar su ejercicio.

Al mismo tiempo, debía proveerse a su financiamiento determinando cuáles eran las facultades tributarias susceptibles de ser mejor aprovechadas por los estados para que les fueran transferidas por la Federación²³⁷ e identificando los ajustes necesarios para conciliar las políticas locales en materia de deuda pública y uso de los recursos crediticios con la legislación federal respectiva y con los cambios que en ella se introdu-

²³⁵ *Ibidem*, punto 5.2.1.

²³⁶ *Ibidem*, punto 5.2.2.

²³⁷ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

jeran. Con base en ese trabajo había de sugerirse la presentación de las iniciativas de ley conducentes a la materialización del sistema nacional de coordinación hacendaria.

Para el desarrollo de éste era asimismo imprescindible que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se impulsara la renovación de la legislación y de los reglamentos en materia de programación y presupuestación en congruencia con las medidas que en la materia fuera tomando el gobierno federal, atendiendo especialmente a los sistemas de información y de control para encarar las nuevas responsabilidades que surgieran del proceso de descentralización o de reasignación de facultades y recursos, y proponiendo modelos para adecuar la normatividad del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público a modo de dar bases para administrar los recursos federales. Asimismo, debía plantearse la posibilidad de que las materias anteriores se acordaran mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades federativas.

Por otra parte, era necesario que dentro del multicitado sistema se promoviera la creación de legislación estatal que regulara las relaciones hacendarias entre cada estado y sus municipios —o la reforma de la ya existente—, para adecuarla a las modificaciones que se introdujeran en la legislación federal y en la estatal.

2. Interacción del gasto y del ingreso

La interacción entre ambos elementos del presupuesto: por una parte las erogaciones previstas para cumplir con los programas de gasto autorizados, y por la otra los ingresos calculados para costearlas, obliga a que para financiar las responsabilidades de expensar a cargo de cada gobierno éste deba contar con una amalgama de recursos en la que se reúnan los ingresos producto de la recaudación de los tributos propios o de los administrados por cuenta de otro gobierno, los provenientes de empréstitos, y las transferencias: participaciones, aportaciones para programas o proyectos conjuntos, y subsidios.²³⁸

De acuerdo con la operación anual de los sistemas financieros y fiscales de cada gobierno en particular —dato que se emplea también para evaluar el cumplimiento de sus metas presupuestales—, para que esa combinación sea la apropiada, por lo que atañe al endeudamiento, deben analizarse sus

²³⁸ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

límites y condiciones de acceso al mercado de capital, y respecto a las participaciones —por mucho la más importante fuente de financiamiento local— es preciso definir su papel dentro del manejo de dichos sistemas, revisar la determinación de sus montos y adecuar los criterios para su distribución.

a. Gasto

En materia de erogaciones públicas debe dejar de soslayarse que hay una conexión entre el gasto y los recursos que provienen de la imposición de contribuciones,²³⁹ que en una economía sana son el apoyo fundamental de aquél, complementadas —no reemplazadas— con transferencias de otros niveles de gobierno y con empréstitos racionalmente contratados, por lo que es crucial que los mecanismos de recaudación realicen sus funciones adecuadamente. Incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público depende de la aplicación adecuada y oportuna de recursos fiscales, que a su vez proviene de una efectiva captación de contribuciones propias que reduzcan la necesidad de apoyos externos, porque éstos producen una subordinación a voluntades políticas ajenas. Éste es el objetivo de la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

En la medida en la que el proceso de toma de decisiones se relacione más con la satisfacción de las necesidades inmediatas planteadas en las circunscripciones locales más pequeñas, puede esperarse una mayor participación social en el proceso político-económico. Pero para que la célula básica de la organización política del país: el municipio, cuente con los recursos necesarios para responder a las demandas que por ser la autoridad más próxima a la población que plantea el problema le compete atender y resolver, debe elevar su capacidad de gestión pública.²⁴⁰ Para lograrlo, de momento sigue siendo necesaria tanto la vinculación entre cada municipio y la federación a través del estado del que forma parte como el apoyo económico de éste para sus partes constitutivas; pero el fin último es fortalecer al municipio de tal modo que llegue a ser capaz de responder a los intereses de su población, y de hacer frente a sus responsabilidades presupuestales por sí mismo.

²³⁹ *Ibidem*, p. 6.

²⁴⁰ *Idem*.

Para dar cauce a las aspiraciones municipales, a las regionales dentro de cada estado, a las estatales, a las de las distintas regiones del país, y a las nacionales, tiene que empezarse por asignar recursos para solucionar los problemas públicos más urgentes, pero también por desarrollar la infraestructura necesaria —y crearla, donde no la haya— para que partiendo de concebir el progreso del país como el de sus distintas regiones, estados y municipios, mediante un proceso de cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno se impulse un gasto público que resuelva las necesidades sociales en el sitio donde surgen, y de acuerdo con las decisiones de quienes las experimentan.

Por eso, previo examen de las consecuencias que sobre las finanzas nacionales tiene la descentralización del desembolso público,²⁴¹ es preciso asignar a las entidades federativas la titularidad o el ejercicio de funciones públicas en principio concurrentes o coincidentes —especialmente las que implican inversión pública relacionada con erogaciones de gasto social—, ampliando la participación de la ciudadanía en cuanto a las decisiones sobre los programas de gasto público y al control sobre su cumplimiento,²⁴² haciéndola consciente primero de la inseparable correspondencia entre el costo de remediar sus necesidades, y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales para obtener los recursos para cubrirlo.

Asimismo, siguiendo principios de eficiencia y equidad para equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento relativo a las funciones cedidas o devueltas a las entidades federativas, es indispensable incorporar criterios claros para establecer los nuevos modelos de expensar que se implanten, y reorientar la política de gasto público federal tomando en cuenta las funciones que vayan siendo transferidas por las entidades y dependencias de la administración pública federal a las entidades federativas, distribuyendo entre ellas recursos del presupuesto federal con base en reglas indubitables y permanentes que les den certidumbre financiera y les faciliten la planeación y el ejercicio de los programas de interés nacional y local relacionados con dichas transferencias. Para facilitar el desarrollo de esas operaciones debe existir en todos los niveles de gobierno la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública, así como de los criterios que norman la ejecución del gasto y de la inversión pública.

²⁴¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

²⁴² *Ibidem*, punto 5.2.1.

b. Ingresos

Por lo que hace a la captación de recursos, es necesario apoyar el fortalecimiento y mejor desarrollo de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales ampliando sus facultades de recaudación, tanto por el aumento de sus bases tributarias como por el perfeccionamiento de sus sistemas de administración.²⁴³

Las deficiencias administrativas, especialmente si son mantenidas deliberadamente para no disgustar a posibles votantes, o como un mal entendido estímulo para atraer empresas, repercuten en una recaudación por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos, y disminuyen la aptitud para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos en todas las jurisdicciones. Una vez establecido el desfase en la relación entre ingresos y egresos, la recaudación resulta cada vez más insuficiente para financiar los programas previstos en los planes de trabajo, y no queda más remedio que suspenderlos, o recurrir a transferencias o endeudamiento —o a ambos— para cumplir con ellos, y mientras mayor es el empleo de esos apoyos, más se estrecha la dependencia respecto a quienes los proporcionan.

a') Ingresos tributarios propios

Con el propósito dotar a los distintos gobiernos subnacionales de recursos suficientes, es insoslayable reconocerles como propias las fuentes tributarias que por ellos pueden ser mejor aprovechadas —y concomitantemente derogar o reformar las leyes federales sobre las materias devueltas o cedidas—, brindándoles el sostén que requieran para asumir el ejercicio pleno de las potestades impositivas que se les transfieran, e impulsándolos tanto a modernizar sus sistemas de administración fiscal, especialmente el de catastro, para hacer posible un incremento significativo en la recaudación del impuesto predial²⁴⁴ —actualmente la fuente de ingresos locales propios más importante y más mal aprovechada—, como a revisar, siguiendo criterios de eficiencia y equidad, los precios de los bienes y servicios públicos proporcionados por los gobiernos locales, y a promover su administración pública indirecta cuando sea conveniente.

²⁴³ *Ibidem*, punto 5.2.2.

²⁴⁴ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

b') Ingresos por la administración de impuestos federales

Para lograr el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales respecto de los impuestos federales al valor agregado, sobre la renta, al activo, y sobre producción y servicios, se ha planteado desde que estuvo en operación el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, la necesidad de incrementar en beneficio de los tres niveles de gobierno la eficiencia de la colaboración administrativa en todas las facultades delegadas —en particular la de fiscalización—, lo que ha de traducirse para los estados en mayores estímulos por su gestión, y asimismo debe extenderse la colaboración a otras materias, como al cobro de créditos, adecuando las normas y mecanismos para asegurar la eficiencia de su manejo.²⁴⁵

c') Transferencia de recursos

Por lo que toca al sistema de transmisión de recursos con el que se han estado apoyando las funciones con grado avanzado de descentralización —especialmente en los sectores de educación, salud y desarrollo social y urbano— ha sido necesario revisarlo distinguiendo las subvenciones según sean complementarias, condicionadas o de carácter general, así como realizar estudios tendientes a proponer la reasignación de nuevas funciones, junto con la descentralización de los programas de gasto público federal que las respalden.²⁴⁶

a'') Participaciones en impuestos federales

Por lo que respecta a la participación en impuestos federales²⁴⁷ —la más cuantiosa de las transferencias, incluso el más importante de los recursos locales— ha sido necesario afinar los objetivos con los que se espera que cumpla este instrumento; revisar los criterios para adjudicar los fondos participables; proseguir con los estudios para el perfeccionamiento de las fórmulas de asignación para incluir en ellas variables realmente representativas de los fenómenos que se quiere medir, y asimismo cuidar la oportunidad y precisión de los indicadores que se emplean para calcular la distribución de las participaciones, y perfeccionar los sistemas que proveen los datos utilizados para determinar la recaudación federal parti-

²⁴⁵ *Ibidem*, punto 5.2.3.2.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ *Idem*.

cipable, los impuestos asignables y la población, así como los que median en la entrega de los recursos participables para evitar desfases en su aplicación.

b'') Subsidios

A partir de 1996 el Ejecutivo federal ha venido impulsando, como fase previa y necesaria a la devolución de facultades a las entidades federativas, un proceso de descentralización que engloba la redistribución vertical del poder público, con base en que la Constitución²⁴⁸ establece que cuando el desarrollo económico y social lo hace necesario, la Federación y los estados —en los términos de ley— pueden convenir en que éstos se hagan cargo del ejercicio de funciones propias de aquélla, así como de la ejecución de obras originalmente responsabilidad del gobierno federal, y de la prestación de servicios que éste estuviera proporcionando.²⁴⁹

En un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y la coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos, la administración pública federal inició —acompañándola de la correlativa transmisión de recursos— la transferencia de aquellas atribuciones ejercidas por dependencias federales que podían ser cumplidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, y que asimismo permitían una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.²⁵⁰

El objetivo de esta redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales tanto en materia de competencias como de responsabilidades y recursos, es inducir la expansión técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los asuntos públicos descentralizados e impulsar la prosperidad económica y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de sus gobiernos, para contribuir a la descentralización económica y alcanzar un desarrollo equilibrado del país.²⁵¹

²⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción VII.

²⁴⁹ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, punto 5.1.2.

²⁵⁰ *Ibidem*, punto 5.1.

²⁵¹ *Idem*.

El proceso de redistribución de competencias tenía que desembocar en una innovación de sistemas y procedimientos en la administración pública local, porque entrañaba que muchos trámites que se gestionaban en dependencias federales iban a ser efectuados en las mismas jurisdicciones en las que surgían los problemas, facilitando así el arraigo de las actividades productivas en las distintas regiones del país, y también que al erogarse una mayor parte del gasto público por autoridades estatales y municipales, la descentralización de los recursos favorecería un aceleramiento de la actividad económica local.²⁵²

La descentralización —que ha venido dándose en diversas acciones referentes a la educación; la salud; el desarrollo social y el desarrollo rural; la agricultura, la ganadería y la pesca; el medio ambiente y los recursos naturales; las comunicaciones y los transportes; el turismo; la energía; y la reforma agraria— ha hecho imprescindible la participación de distintas dependencias, particularmente de las coordinadoras de sector,²⁵³ lo que ha obligado a una estrecha coordinación, concertación e incorporación de las acciones y metas de la descentralización a sus programas operativos anuales.²⁵⁴

De acuerdo con la orientación dada por la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, coadyuvante —conforme al Programa para un Nuevo Federalismo— del Ejecutivo Federal, en los procesos de transferencia y redistribución de facultades,²⁵⁵ funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios, desde el inicio del proceso de descentralización se ha recurrido a acuerdos de transferencia y recepción de funciones y recursos para hacer converger las voluntades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y en su caso de los gobiernos municipales. Y para garantizar la articulación y el logro de las metas de la descentralización, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —actualmente Secretaría de la Función Pública—, se han celebrado convenios de coordinación entre las dependencias federales responsables de los proyectos y los gobiernos estatales.

²⁵² *Ibidem*, punto 5.1.1.

²⁵³ Ley de Planeación, artículo 34.

²⁵⁴ Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.1.3.

²⁵⁵ *Ibidem*, punto 5.1.2.

La mencionada Comisión estuvo integrada por el secretario de Hacienda y Crédito Público, por el secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por el secretario de Gobernación —que la presidía—, por el asesor del presidente de la República en materia de federalismo, y en su caso, por los demás funcionarios que determinara el Ejecutivo Federal. Este organismo contó con un secretariado técnico, responsabilidad asignada al subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, y al asesor presidencial para el Impulso del Federalismo.²⁵⁶

d') Endeudamiento

Respecto a la obtención de empréstitos,²⁵⁷ era necesario, por una parte, alentar la utilización de nuevos mecanismos para tener acceso al crédito, promoviendo a nivel local una mayor responsabilidad en cuanto a la calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos para los que se acudía al endeudamiento —fuera recurriendo al mercado de capitales o a las instituciones oficiales de financiamiento—, así como respecto a las garantías ofrecidas en relación con el servicio de la deuda; y por la otra parte cuidar que la reestructuración de los adeudos de los estados y de los municipios se realizara en congruencia con su capacidad de pago, reduciendo al mínimo los gastos por concepto de gestión, administración, venta, transferencia y adquisición de flujos financieros, para lo cual era indispensable mejorar el sistema de información y registro sobre deuda local en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el propósito de financiar un mayor volumen de servicios públicos e infraestructura, era asimismo necesario aumentar la capacidad y la flexibilidad financiera de los estados y los municipios mediante la aplicación de mecanismos de cobertura cambiaria —tipo Fondo de Apoyo a los Estados y Municipios— para patrocinar con recursos externos la realización de obras prioritarias. Esto exigió hacer modificaciones legales que facilitaran las operaciones para obtener fondos, emitir valores y hacer uso de los instrumentos que la innovación financiera fuera introduciendo como medios para captar recursos. Asimismo, para incrementar los flujos crediticios en relación con los riesgos específicos de cada proyecto se hizo indispensable considerar como garantía también los ingresos

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

no tributarios,²⁵⁸ complementándolos con la participación de la iniciativa privada, y con recursos de instituciones como el Fondo de Inversión en Infraestructura.²⁵⁹

Adicionalmente, el nivel federal asumió la responsabilidad de orientar los programas de financiamiento de las instituciones de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa en los sectores prioritarios, vinculando las operaciones financieras y crediticias a las necesidades de la población de los estados y municipios con mayor atraso relativo; la de aumentar la presencia de la banca de desarrollo integrándola con la red de sucursales de la banca comercial a fin de otorgar servicio a un mayor número de poblaciones; la de reestructurar los mecanismos de acceso a ella a fin de hacer coincidir la recepción de sus recursos con las necesidades presupuestarias de los estados y los municipios; la de continuar dando apoyo crediticio a los que de éstos presentaran condiciones deficitarias extremas —tomando en consideración sus circunstancias, alcances y condiciones para determinar sus responsabilidades—; y la de revisar los criterios relativos a los aspectos financieros de los programas de inversión compartida entre varios niveles de gobierno.

Asimismo, y atendiendo a consideraciones de desarrollo regional, ha correspondido a la Federación —mediante una mayor difusión de los programas de crédito y de la información sobre las garantías requeridas, así como del otorgamiento de asesoría técnica y bancaria— impulsar los proyectos productivos y los de infraestructura regional, incrementando sus fondos con transferencias complementarias para estimular el aprovechamiento de las ventajas de cada región o productor.

Todo lo anterior requirió perfeccionar sistemas de información hacendaria en los que se utilizaran conceptos análogos, a modo de que fuera factible evaluar la operación descentralizada de las funciones federales realizadas en las entidades y los municipios, comparándola con la desarrollada por el gobierno federal. Esto hizo necesario promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública,

²⁵⁸ Los ingresos no tributarios son los productos —contraprestaciones por servicios prestados por el Estado en su función de derecho privado— y los aprovechamientos —ingresos percibidos por sus funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal—. Código Fiscal de la Federación, artículo 3o.

²⁵⁹ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.2.3.1.

así como fortalecer en el nivel federal el papel de la banca de desarrollo, de los fideicomisos y de los fondos de fomento público, e impulsar criterios y mecanismos de calificación a partir de la reforma al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, para garantizar a los gobiernos locales el acceso oportuno a diversas opciones de crédito en los mercados de financiamiento público y privado.

II. AVANCES HACIA LA COORDINACIÓN HACENDARIA

Como una etapa preparatoria para la devolución de facultades hacendarias a los estados en la que se consideraran ambos aspectos del presupuesto: ingreso y gasto, y en la que pudiera tenerse plena seguridad de que las atribuciones restituidas serían ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional, era necesario progresar en la evolución del existente Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal hacia uno de coordinación hacendaria. Con este fin se hacía imprescindible fortalecer la comunicación de los órganos de aquél a modo de que tomaran en consideración dentro del esquema de la coordinación fiscal por una parte lo relativo a los ingresos —tanto el financiamiento ordinario como el endeudamiento—, y por la otra el renglón de gastos.²⁶⁰

Por lo que respecta a los ingresos, se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a cooperación en materia tributaria, que sin embargo podía desarrollarse aún más; pero en lo concerniente a la deuda pública se tenía que empezar por impulsar en el nivel estatal las reformas legales necesarias para adecuar las políticas locales en materia de endeudamiento a efecto de conciliarlas con las modificaciones que ocurrieran en la legislación federal. Tocante al gasto público, era indispensable incrementar la potestad local de erogar, fomentando en las entidades la responsabilidad de construir obras y la de prestar servicios públicos —aunque inicialmente fueran financiados total o complementariamente con recursos federales—, y concomitantemente la necesidad de precisar en las normas presupuestarias locales las bases para administrar los recursos descentralizados, analizando previamente la posibilidad de que estas acciones se acordaran mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades.²⁶¹

²⁶⁰ *Ibidem*, anexo 1, punto 2.

²⁶¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.3.

1. *Ingresos*

Para hacer posible el cumplimiento de la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en cuanto a la construcción de obras públicas y a su mantenimiento, así como a la de prestar servicios públicos, se procedió a devolver fuentes de imposición, a ampliar el ámbito de cobro de derechos locales, a aumentar las aportaciones federales, y a mejorar el acceso de las administraciones locales al crédito.

A. Impuestos

Para fortalecer la autonomía financiera de las partes federadas fueron devueltas a las entidades algunas fuentes de imposición, se les cedieron puntos de recaudación del gravamen federal sobre ingresos derivados de loterías, rifas y concursos, incluido en la Ley del Impuesto de la Renta, y se les abandonó total o parcialmente la recaudación de otros.

a. Devolución de facultades impositivas

Al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hubieron los estados de consentir en no mantener en vigor impuestos locales ni municipales sobre los actos y actividades sujetos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre los que se encuentran los servicios de hospedaje. En 1996 fue reformado dicho ordenamiento con el fin de otorgar a las entidades y municipios, competencia para gravar los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y condominios de tiempo compartido,²⁶² considerando sólo el albergue, sin incluir los alimentos y demás servicios relacionados con él.

Para estimular a los estados a uniformar sus impuestos sobre adquisición de inmuebles y lograr así una armonización horizontal en lo que atañía a este gravamen —y también para terminar con la doble tributación en esta materia—, desde 1982 la Federación fue dejando en suspenso su impuesto en aquellas entidades que solicitaban coordinarse con ella e iban adoptando en su propia legislación los lineamientos básicos en cuanto a base, desgravamiento y tasa del impuesto federal que dejaba de

²⁶² Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 41, fracción I, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

aplicarse.²⁶³ Como aliciente para acogerse a esta medida, la Federación incrementó el Fondo General de Participaciones —en beneficio únicamente de los estados coordinados en esta materia— con el 0.5% de sus ingresos totales anuales por concepto de impuestos.²⁶⁴

Para acelerar este proceso de coordinación, como acicate adicional, desde 1983 recibieron esas jurisdicciones el 80% de la cobranza del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos, que era y es administrado y cobrado por ellas,²⁶⁵ incentivo que en 1991 se elevó al total de lo recaudado.²⁶⁶ En 1992 se condicionó esta prerrogativa a que celebraran un convenio de colaboración administrativa respecto a ese impuesto en el que se estipulara la obligación de llevar un registro estatal vehicular.²⁶⁷

En 1996, la Federación reconoció la competencia irrestricta de las entidades federativas para establecer gravámenes en la materia de que se trata, por lo que abrogó su Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.²⁶⁸

b. Cesión de puntos de la recaudación federal

Desde 1997 la Ley del Impuesto sobre la Renta²⁶⁹ establece una reducción de 21% a 15% en el impuesto federal sobre los ingresos provenientes de loterías, rifas y concursos cuando en el nivel local se establece un impuesto de 6% sobre la misma base. Con anterioridad a esta reforma los estados podían aplicar este impuesto, pero no lo habían hecho adecuadamente por la inveterada costumbre de competir por contribuyentes a base de mantener baja la imposición. Con esta reforma espera el gobierno federal contribuir al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, ya que el impuesto pagado por los contribuyentes será el mismo en todo el territorio nacional —21%— independientemente de que las entidades establezcan y cobren su impuesto o se abstengan de hacerlo.

²⁶³ Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, artículo 9o., según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

²⁶⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracción I, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

²⁶⁵ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1982.

²⁶⁶ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

²⁶⁷ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 20 de diciembre de 1991.

²⁶⁸ Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, artículo decimocuarto, *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁶⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 130 y 158, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

c. Cesión total de recaudación

En 1996²⁷⁰ la Federación cedió a las entidades federativas la facultad de establecer impuestos sobre los automóviles nuevos, disposición que debió entrar en vigor en 1997, pero antes de que esto ocurriera a petición de dichas entidades se restableció la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos,²⁷¹ atendiendo a que establecido localmente podría traducirse en una competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del impuesto y en la pérdida del ingreso correspondiente, en tanto que aplicado por el nivel federal garantiza uniformidad en su base, tarifa, fecha de entero y exenciones.²⁷²

Las entidades prefirieron celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en esa materia, por la cual las entidades reciben el 100% de la recaudación que obtengan por este concepto, del que corresponde cuando menos el 20% a sus municipios, distribuido entre ellos en la forma que determine la respectiva legislatura.²⁷³ Para estimular su cobro eficiente, este impuesto es asignable para efectos del cálculo del monto que cada estado recibe del Fondo General de Participaciones, por lo que a mayor recaudación obtenida mayor es su participación en dicho fondo.

Asimismo, en 1995 el gobierno federal invitó a las entidades federativas²⁷⁴ a celebrar convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos en los que se estipulara la obligación de llevar un registro estatal vehicular. Por participar en la administración del citado gravamen las entidades reciben como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan, del que corresponde cuando menos el 20% a sus municipios, distribuido entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.²⁷⁵ Por la misma razón ya apun-

²⁷⁰ Según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁷¹ Grava la primera enajenación de automóviles nuevos de producción nacional efectuada al consumidor por el fabricante o el distribuidor, y la importación definitiva o especial de automóviles que correspondan al año modelo en que se efectúe la operación o a los diez años modelo anteriores. Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, artículo 1o.

²⁷² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, pp. 23 y 24.

²⁷³ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., último párrafo, y 3o., antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

²⁷⁴ Decreto por el que aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, p. 24.

²⁷⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., penúltimo párrafo, y 3o., antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995. Anexo 2 al Con-

tada en el párrafo anterior, este tributo es también asignable para efectos del cálculo de la participación que a cada estado corresponde en el Fondo General de Participaciones.

d. Cesión parcial de recaudación

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan desde 1996²⁷⁶ en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios respecto a la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto tratándose de tabacos labrados, así como de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., y bebidas alcohólicas —en 2000 la redacción se modificó para referirse a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas—. ²⁷⁷ En el primer caso la participación es de 8%, y en el segundo, de 20%, que se distribuye de acuerdo con el porcentaje que en el volumen de ventas en el territorio nacional representen las enajenaciones en cada entidad federativa respecto a cada uno de los bienes mencionados. Esta participación se determina para cada ejercicio fiscal de la Federación a partir de los treinta días que siguen a la presentación de la cuenta pública a la Cámara de Diputados para su revisión, y en tanto se cuenta con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes se calcula provisionalmente con los del ejercicio inmediato anterior.²⁷⁸ A los municipios corresponde como mínimo el 20% de la participación que reciba el estado del que forman parte.

Asimismo, los municipios de los estados y el Distrito Federal participan desde 1998 en la recaudación obtenida de los pequeños contribuyentes, que como resultado de actos de verificación de las autoridades locales hayan sido incorporados al Registro Federal de Contribuyentes.²⁷⁹ Originalmente la participación fue de 70%; a partir de 2000 es de 80%.

venio de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, artículo 16.

²⁷⁶ *Ibidem*, artículo 3o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁷⁷ *Ibidem*, artículo 3o.-A, fracción I, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

²⁷⁸ *Ibidem*, artículo 7o.

²⁷⁹ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada el 29 de diciembre de 1997, y su reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

Adicionalmente, las entidades participan con el 50% en los productos que la Federación obtenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales, o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales, que estén ubicados en su territorio.²⁸⁰

B. *Derechos*

Introducida en 1982, la Coordinación en materia de derechos²⁸¹ obliga a las entidades coordinadas en esta materia a abstenerse de mantener en vigor preceptos estatales o municipales que impliquen cobros por la expedición de licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas,²⁸² concesiones, permisos o autorizaciones, así como obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. Tampoco pueden cobrar por la expedición de licencias que permitan o toleren excepciones a disposiciones administrativas —como la de ampliar los horarios laborales—, excepto los expresamente permitidos en la ley que se analiza.

A cambio de ello, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda de que las entidades se ajustan estrictamente a lo establecido al respecto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se adiciona en beneficio exclusivamente de las entidades y sus municipios cuando aquéllas estén coordinadas, con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que se distribuye conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda en el ejercicio en el que se calcula.²⁸³

A partir de 1996 se incluye entre las facultades expresamente permitidas la de extender licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas, o la prestación de servicios que incluyan el expendio de las mismas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; y la de otorgar permisos para la colocación de anun-

²⁸⁰ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo cuarto.

²⁸¹ *Ibidem*, artículo 10-A, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de enero de 1981

²⁸² *Ibidem*, artículo 10-A, fracción I, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁸³ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo segundo, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993. Originalmente el porcentaje fue de 0.5%, y no existía el requisito de la comprobación previa de que se ajustaba estrictamente a lo establecido en la Ley de Coordinación.

cios y carteles, o para la realización de publicidad —excepto la que se efectúe por medio de televisión, radio, periódicos y revistas—. Asimismo, desapareció la prohibición de cobrar derechos por el uso o tenencia de anuncios en la vía pública.²⁸⁴

Los derechos locales o municipales no pueden ser diferenciales²⁸⁵ considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto por lo que hace a los ya mencionados, a los que se cobren por la expedición de licencias de construcción, por hacer conexiones con las redes de agua potable y alcantarillado, y por fraccionar o lotificar terrenos; a los que se exijan por la expedición de placas y tarjetas de circulación para vehículos, de licencias para conducirlos, y por estacionarlos en la vía pública, y por autorizar el uso de ésta por comerciantes ambulantes, o con puestos fijos o semifijos.

Independientemente de que se les denomine como aportaciones, cooperaciones, donaciones, aprovechamientos o productos, se consideran como derechos los cobros que tengan este carácter en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación, aun cuando se exijan en previsión de posibles infracciones.²⁸⁶

Las restricciones en materia de cobro de derechos no limitan la facultad para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, ni la de otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia; pero con las salvedades ya señaladas no puede exigirse cobro alguno por el ejercicio de estas facultades.²⁸⁷

Las entidades pueden no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la declaratoria de la Secretaría de Hacienda en el sentido de que no tienen establecido o han dejado en suspenso el cobro de los derechos a que se ha hecho referencia —y que por lo tanto están coordinadas en esta materia— se publica en el periódico oficial de la respectiva entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁸⁸ Si posteriormente en la legislación de

²⁸⁴ *Ibidem*, artículo 10-A, fracción 1, incisos f) y g), y fracción III, según reformas publicadas en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁸⁵ *Ibidem*, artículo 10-A, párrafo que sigue a la fracción IV.

²⁸⁶ *Ibidem*, artículo 10-A, último y penúltimo párrafos, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁸⁷ *Ibidem*, artículo 10-A, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1993.

²⁸⁸ *Ibidem*, artículo 10-B, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

alguna de ellas o en las de sus municipios se establecieran cobros en contravención a los principios mencionados, dicha dependencia hará notar a la entidad infractora la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo sin que la situación sea aclarada, la mencionada autoridad emitirá la declaratoria de que la entidad en cuestión deja de estar coordinada en materia de derechos, y la declaratoria empieza a regir a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. En caso de que el estado esté inconforme con esta declaratoria, puede impugnarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸⁹

C. Transferencias

La transferencia de recursos es el mecanismo por medio del cual se trasladan fondos del presupuesto federal a los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales. En un federalismo cooperativo, los vínculos que asocian a la colectividad federal con las comunidades federadas dan origen a un proceso continuo de celebración de pactos que confiere homogeneidad al desempeño de sus atribuciones y obligaciones. En ese sentido, la participación en los impuestos federales es un instrumento de coordinación y colaboración entre la Federación y sus partes constitutivas.

Por lo que respecta a los subsidios, éstos son por una parte herramientas de integración federal que permiten la realización conjunta de tareas públicas de interés común para contribuir a crear las condiciones necesarias para una prestación básica homogénea de los servicios elementales en todo el territorio nacional, y por la otra son mecanismos del gobierno nacional para estimular la adopción de sus políticas, y su ejecución por ambos niveles de gobierno.

a. Participación en impuestos federales

La recaudación federal participable es la diferencia entre lo obtenido por la Federación por todos sus impuestos —así como por los derechos sobre minería y extracción de petróleo—, y el monto de las devoluciones que respecto a los mismos impuestos haya efectuado.²⁹⁰

²⁸⁹ *Ibidem*, artículos 10-B y 12, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

²⁹⁰ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo segundo.

No forman parte de ella los gravámenes que la Federación distribuye directamente entre los municipios, que hasta 1993 fueron los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y del 2% en las demás exportaciones, así como los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos. Tomando en consideración los problemas ocasionados por la fluctuación en los precios del petróleo, así como las adecuaciones exigidas por el Tratado de Libre Comercio, la participación otorgada por la Federación a los municipios fue desligada de los mencionados tributos, y éstos sustituidos por los rendimientos de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.²⁹¹

Tampoco se incluyen en la recaudación federal participable los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa respecto de este tributo,²⁹² los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;²⁹³ la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios relativo a tabacos labrados, así como a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas en el que directamente participan las entidades;²⁹⁴ el impuesto sobre automóviles nuevos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa al respecto;²⁹⁵ el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% en los ingresos por obtención de premios gravados por el impuesto sobre la renta;²⁹⁶ ni la parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes²⁹⁷ que a partir del 1o. de enero de 2000 ha-

²⁹¹ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reformas publicadas en los *DOF*, 3 de diciembre de 1993, y del 29 de diciembre de 1993.

²⁹² *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

²⁹³ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁹⁴ *Ibidem*, artículos 2o., párrafo cuarto y 3o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

²⁹⁵ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

²⁹⁶ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo tercero, según reforma publicada el 30 de diciembre de 1996. Los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta a que se hace referencia son el 130 y el 158.

²⁹⁷ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo tercero, y artículo 3o.-B, según reforma publicada el 29 de diciembre de 1997. Los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los que se hace referencia son los que abarcan del 119-M al 119-O.

yan sido incorporados al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

a') Participación directa sobre ingresos federales
a los municipios

Desde antes de que existiera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya concedía la Federación directamente a los municipios participaciones sobre algunos de sus ingresos, y ha seguido haciéndolo una vez constituido aquél, por lo que esas percepciones no entran a formar parte de la recaudación participable que da origen tanto al Fondo General de Participaciones como al Fondo de Fomento Municipal.

a'') Actos de verificación

Con independencia de las participaciones que les corresponden en los fondos, los municipios de los estados y el Distrito Federal participan desde 1998 en la recaudación obtenida de las personas que como resultado de actos de verificación de sus autoridades se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes²⁹⁸ como pequeños contribuyentes en el régimen de actividades empresariales establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.²⁹⁹ Originalmente el porcentaje de participación fue de 70%, y a partir de 2000 es de 80%. Los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación de los municipios para realizar dichos actos, la forma y términos de realizarlos respecto a los contribuyentes sin registro, así como la manera para coadyuvar en la detección y fiscalización de los contribuyentes que tributen en este régimen, los establece la Federación.³⁰⁰

Esta participación se distribuye directamente a los municipios con base en el impuesto recaudado de los contribuyentes domiciliados en su territorio, y se liquida en el mes siguiente al del pago de dicho gravamen³⁰¹ mientras continúen tributando en dicho régimen, y asentados en su jurisdicción. Los municipios pueden convenir la colaboración administrativa

²⁹⁸ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

²⁹⁹ Artículos 119-M a 119-O en 2000-2005, pp. 137-140.

³⁰⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3o.-B.

³⁰¹ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

con los gobiernos de los estados a los que pertenecen,³⁰² en cuyo caso corresponderá a los municipios el 75% de lo recaudado, el 10% al estado, y a la Federación el 15%.

b'') Participación a los municipios a través de los cuales se efectúa el comercio exterior

Para mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas y portuarias a través de las cuales se realizaba el comercio exterior, se crearon en 1934 las juntas federales de mejoras materiales, que tuvieron a su cargo la realización de obras y la prestación de servicios en esas poblaciones, y para financiarlas se crearon los impuestos adicionales de 2% sobre la exportación y de 3% sobre importación. Al ser liquidados dichos organismos en 1978, la participación de hasta el 95% que de esos tributos percibían pasó directamente a los municipios en los que se localizaban las aduanas, práctica que se conservó al constituirse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al suprimirse en 1987 en la Ley Aduanera el impuesto adicional sobre la tarifa general de importaciones se restituyeron a los municipios los fondos de los que se les privaba con el 95% del 2.8% del impuesto general de importación. Desde ese año y hasta 1993 este porcentaje junto con el 2% adicional sobre el impuesto general a la exportación estuvieron destinados específicamente a ser entregados —independientemente de la localización de las aduanas en las que se realizaban los trámites administrativos— a los municipios fronterizos o portuarios por los que se realizaba materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes o productos objeto de esas operaciones, ya que son los que sufren la congestión de los servicios, los efectos de la contaminación y el desgaste acelerado de sus vías de comunicación.

Estos porcentajes sobre los gravámenes a la importación y exportación fueron sustituidos desde 1996 por el 0.136% de la recaudación federal participable.³⁰³ Desde ese año se condiciona su entrega a los mencionados municipios a que la entidad federativa a la que dichas circunscripciones pertenecen tenga celebrado con la Federación un convenio en materia de

³⁰² *Ibidem*, artículo 3o.-B, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

³⁰³ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción I, párrafo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1993.

vigilancia y control para impedir la introducción ilegal al país de mercancías de procedencia extranjera, en el que se prevean descuentos en la participación en caso de que en el territorio nacional se detecten artículos importados respecto a los cuales no se acredite su estancia legal.³⁰⁴

La distribución entre los municipios de ese porcentaje de la recaudación federal se realiza mediante la aplicación de un coeficiente que se determina para cada uno de ellos de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

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

TB = es la suma de Bi.

i = es cada entidad.

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

Donde:

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

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

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

Por las mismas razones ya apuntadas al tratar la participación municipal sobre los impuestos al comercio exterior mencionados con anterioridad, desde 1987 el 3.17% del derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exportaban —excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos—, y en su caso del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto a las exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados, estaba destinado a ser entregado a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los se realizaba materialmente la salida del país de dicho producto.³⁰⁵

³⁰⁴ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción I, párrafo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁰⁵ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción II, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1986.

Desde 1994 dicha participación se calcula sobre el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo. Al respecto, Petróleos Mexicanos remite mensualmente a la Secretaría de Hacienda la información correspondiente al monto de lo exportado a través de cada uno de los municipios en esta situación.³⁰⁶

c'') Participación a los municipios que colaboran
en la administración de derechos en la zona
federal marítimo-terrestre

Los estados, por conducto de sus municipios colindantes con el mar, asumieron desde el 1o. de enero de 1984 las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre.³⁰⁷ Aun cuando en 1990 y 1997 entraron en vigor nuevos convenios de colaboración administrativa, el anexo relativo a la zona federal marítimo-terrestre continuó en vigor.

En 1995 se estableció en la Ley Federal de Derechos,³⁰⁸ que los ingresos por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en esa zona podían ser destinados —si así se convenía expresamente— a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona, así como a la prestación de los servicios que se requirieran. En 1997 autorizó dicha ley la creación de fondos para cumplir con esos fines.³⁰⁹ En 1998 se hicieron en la misma ley las modificaciones necesarias para separar de manera expresa el derecho que por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles están obligados a pagar quienes usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marinas.³¹⁰

³⁰⁶ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción II, según reformas publicadas en los *DOF*, 3 de diciembre de 1993, y de 29 de diciembre de 1993.

³⁰⁷ Anexo 1, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el Otorgamiento de la Concesión por el Uso o Goce de Inmuebles de la Zona Federal Marítimo-terrestre, publicado en el *DOF*, 18 de mayo de 1984.

³⁰⁸ Ley Federal de Derechos, adición al artículo 232 autorizada por el Congreso en diciembre de 1994.

³⁰⁹ *Ibidem*, adición al artículo 232, autorizada por el Congreso en diciembre de 1996.

³¹⁰ *Ibidem*, modificación a los artículos 194-E, 232 a 234, y adición de los artículos 232-C y 232-D, ambas aprobadas por el Congreso en diciembre de 1997.

Los cambios en el marco legislativo en la materia hicieron necesario convenir en un nuevo acuerdo, que es el actual Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el Otorgamiento de Concesiones para el Uso o Goce de las Playas, la Zona Federal Marítimo-Terrestre, Terrenos Ganados al Mar o Cualquier Otro Depósito que se forme con Aguas Marítimas, y por el Uso, Goce o Aprovechamiento de Inmuebles Ubicados en Dicha Zona, firmado en los últimos meses de 1998, y en vigor desde 1999.

Como sus antecesoras,³¹¹ a cargo de estas funciones, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejerce en forma exclusiva la posesión y propiedad de la nación en las playas, la zona federal marítimo-terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas —atribuciones que también enumera el anexo vigente—, así como la de otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, y reconocer derechos sobre estos bienes.³¹² Para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de dichos bienes de dominio público se consideran sus características y vocaciones de uso, en congruencia con los programas que al efecto elabore dicha autoridad.³¹³

La Secretaría de Hacienda ha tenido siempre las facultades de planeación, normatividad y evaluación de la administración de los ingresos de referencia —a las que el anexo que se analiza sumó la de programación—, lo mismo que la de ejercer en cualquier momento separada, o conjuntamente con el estado, las atribuciones objeto de este anexo. El estado, por su parte, mantiene el poder de ejercer directamente las facultades a que se refiere el documento que se analiza, condicionado por éste a que así lo acuerde expresamente con sus municipios. En ninguno de estos casos sufrirá el municipio perjuicio en la percepción de los incentivos que le tocan, con excepción de las relativas a los gastos de ejecución y a las multas impuestas por el estado, que corresponderán íntegramente a éste.³¹⁴ Esta salvedad fue introducida en el anexo vigente.

³¹¹ Originalmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y entre 1992 y 1994 la Secretaría de Desarrollo Social. Los recintos portuarios y las instalaciones y obras portuarias están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

³¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis, fracciones VIII y XXXIX.

³¹³ Anexo núm. 1, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula quinta.

³¹⁴ *Ibidem*, cláusula tercera.

Conforme al anexo vigente, los municipios siguen ejerciendo las mismas funciones³¹⁵ previstas en el anterior. La distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno por concepto de derechos y recargos³¹⁶ es la misma desde 1985: 80% para el municipio, 10% para el estado y 10% para Federación —originalmente fue 40%, 10%, y 50%, respectivamente—. Siguen correspondiendo a los municipios el 100% de las multas que impongan en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como la indemnización consistente en el 20% del valor de los cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales que habiendo sido presentados en tiempo no hubieran sido pagados.³¹⁷ Y respecto a los gastos de ejecución, de los que el 100% correspondía a los municipios, actualmente les toca el 80% y el resto es para la Secretaría de Hacienda.

El anexo en vigor establece que si algún municipio entera al gobierno estatal o a la Secretaría de Hacienda ingresos inferiores a la cantidad que a uno u otro les corresponde, o los ingresos reportados son menores a los realmente percibidos, previo dictamen del Comité Técnico³¹⁸ deberá entregar actualizados y con recargos los derechos omitidos, y el estado asumirá las funciones operativas a que se refiere este anexo. En este caso tocará al estado el 72% de lo recaudado en el municipio por los conceptos a los que alude el citado documento, así como el 80% de los gastos de ejecución y el 100% de las multas que imponga; a su subdivisión política le corresponderá el 18% de los derechos y sus recargos, y el remanente será para la mencionada secretaría. Pero los recursos de que se trata serán aplicados en la circunscripción territorial del municipio en cuestión.³¹⁹

Los ingresos obtenidos del cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles en las playas, la zona federal marítimo-terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, pueden destinarse total o parcialmente —cuando expresamente lo convengan los tres niveles de gobierno— a la vigilancia, administración,

³¹⁵ *Ibidem*, cláusula segunda.

³¹⁶ *Ibidem*, cláusula sexta.

³¹⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 21, párrafo séptimo.

³¹⁸ Integrado por un representante de cada una de estas dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el estado y el municipio, y presidio por el representante del estado, cláusula duodécima.

³¹⁹ Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula cuarta.

mantenimiento, preservación y limpieza de dicha zona, así como a la prestación de los servicios que la misma zona requiera.³²⁰

Los tres niveles de gobierno convienen en establecer las bases para la creación y administración de un fondo derivado de esas percepciones —con excepción de los gastos de ejecución, de las multas impuestas por el municipio y en su caso el estado, y de la indemnización por los cheques presentados en tiempo y no pagados— cuyos recursos, y si los hubiere sus rendimientos, tendrán dentro de la circunscripción territorial del municipio como destino específico las actividades mencionadas en el párrafo anterior, y en ningún caso podrán ser aplicados a otros fines.³²¹ El estado, el municipio —o ambos— aportan al fondo una cantidad equivalente al 20% sobre las multicitadas percepciones, y la Secretaría de Hacienda contribuye por ejercicio fiscal³²² con una cantidad equivalente a la mitad del monto entregado por dichas jurisdicciones, sin exceder del porcentaje que le corresponde a dicha dependencia sobre los derechos efectivamente pagados y que hubieran quedado firmes.³²³

b') Distribución de las participaciones calculadas
sobre la recaudación federal participable y repartidas
a través de fondos

Las participaciones continúan repartiéndose a partir de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

a'') Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones se constituye desde 1996³²⁴ con el 20% de la recaudación federal participable que obtiene la Federación en un ejercicio, lo que representa un crecimiento de 8% en términos reales en relación con el 18.51% vigente desde 1991.

Previa comprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que las autoridades locales se ajustan estrictamente a las con-

³²⁰ Ley Federal de Derechos, artículo 232-C, último párrafo, y Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, cláusula séptima.

³²¹ *Ibidem*, cláusula novena.

³²² *Ibidem*, cláusula decimosexta.

³²³ *Ibidem*, cláusula décima.

³²⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

diciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se adiciona a favor sólo de las entidades coordinadas en materia de derechos y sus municipios —sin considerar la parte que correspondería a las que no lo hubieran hecho— con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Este porcentaje se distribuye entre ellas conforme al coeficiente efectivo que de dicho Fondo les corresponda en el mismo ejercicio. Asimismo, se incrementa el Fondo con el porcentaje que en la recaudación federal participable de cada ejercicio representen los ingresos por concepto de contribuciones locales o municipales que las entidades hubieran convenido en derogar o dejar en suspenso.³²⁵

También se adiciona al Fondo un monto equivalente al 80% del impuesto cobrado en 1989 por las entidades federativas a los contribuyentes del impuesto sobre la renta sujetos a bases especiales de tributación,³²⁶ actualizado desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Tomando en consideración los cambios de precios ocurridos en el país en ese lapso, se aplica a las cantidades que deben ser puestas al día el factor de actualización, que se obtiene al dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes que antecede al más reciente del periodo, entre ese mismo índice, pero del mes anterior al más antiguo de dicho periodo.³²⁷ La cantidad que resulte se divide entre doce, y se distribuye mensualmente entre las entidades en la proporción que represente la recaudación de ese impuesto en cada entidad, respecto al 80% de la recaudación por ese concepto en 1989.

Adicionalmente, las entidades participan en los accesorios de las contribuciones³²⁸ que forman parte de la recaudación federal participable señalados en los convenios respectivos.

³²⁵ *Ibidem*, párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF*, 3 diciembre de 1993.

³²⁶ *Ibidem*, artículo 2o., fracción III, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990. Dadas las especiales circunstancias con que operan las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, desde 1968 y hasta 1989 se sujetaron a *bases especiales de tributación* conforme a las cuales determinaban su ingreso gravable de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda. Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos para 1968, artículo 5o., transitorio.

³²⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 17-A, primer párrafo.

³²⁸ Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, y la indemnización a que da lugar un cheque recibido por las autoridades fiscales que presentado en tiempo no sea pa-

La distribución del Fondo General de Participaciones se hace de la siguiente manera: un 45.17% mediante la aplicación del coeficiente de participación determinado conforme a la fórmula algebraica prevista por la ley que se comenta; otro 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate³²⁹ —según la última información oficial dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática año con año en el año que se publique—³³⁰ y el 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que obtenga cada entidad, que son el resultado de la suma de las participaciones a que se ha hecho referencia en este mismo párrafo.³³¹

La fórmula algebraica mencionada, vigente desde 1991,³³² es la siguiente:

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

Donde:

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

TB = suma de B^i

i = cada entidad federativa

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

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

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

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

gado, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Código Fiscal de la Federación, artículo 2o., último párrafo.

³²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracciones I y II. Estos porcentajes fueron aplicables desde 1994. Durante 1991, 1992 y 1993 fueron, respectivamente, 18.05% y 72.29%, 27.10% y 63.24%, y 36.15% y 54.19, conforme al artículo séptimo transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de Carácter Fiscal.

³³⁰ Según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1991. Anteriormente y desde 1991 decía “al iniciarse el ejercicio”.

³³¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracciones I, II y III.

³³² *Ibidem*, artículo 3o., según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

b'') Fondo de Fomento Municipal

Este fondo tiene su origen en la participación que sobre el impuesto a la exportación de petróleo recibían directamente de la Federación los municipios a través de los cuales se realizaba la salida al extranjero de dicho producto.

Como la salida del petróleo al extranjero se efectuaba sólo por el puerto de Coatzacoalcos, al municipio en el que éste está situado le correspondió en 1980 el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto a las exportaciones de ese hidrocarburo, gas natural y sus derivados, a la que se hizo referencia con anterioridad, que en ese entonces era de 1%. Dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en una sola población, la Cámara de Diputados decidió que de la participación del 95% de este impuesto correspondiera el 10% a la localidad en cuestión y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que en diciembre de 1980 se creó el Fondo de Fomento Municipal.

Dicho fondo debió integrarse con el 90% del impuesto adicional a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; pero la aplicación de ese porcentaje se pospuso dos veces: la primera hasta 1983 —destinando al fondo el 50% en 1981, y el 70% en 1982—, y la segunda hasta 1985 —constituyendo el Fondo con el 50% en 1982 y con el 70% en 1983 y 1984—. En 1982 el impuesto adicional del que se viene tratando se elevó a 3%, sujetándose una tercera parte —1%— a esos porcentajes, y canalizando las dos terceras partes —2%— íntegramente al fondo, pero estas últimas lo incrementaban sólo para beneficio de los municipios pertenecientes a estados coordinados en materia de derechos. En 1983 el gravamen de referencia fue sustituido por el derecho adicional de 5% sobre hidrocarburos que se exporten, que se sujetó a las mismas condiciones que el impuesto adicional reemplazado.

El desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a desvincular el fondo de la exportación de este producto y a integrarlo desde 1987 con el 0.42% de la cantidad obtenida por la Federación de sus ingresos totales anuales —de su recaudación participable, conforme a las reformas de 1990— tanto por concepto de impuestos como de los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinarios sobre éstos. De este porcentaje, el 30% constituía el Fondo para ser

distribuido entre todos los municipios del país, y el 70% lo incrementaba sólo para beneficio de los municipios que forman parte de estados coordinados en materia de derechos.³³³

En 1994 el porcentaje de la recaudación participable se estableció en el 1%, del cual el 0.56% se dividía en la forma señalada en el párrafo anterior —30% y 70%—, haciendo la aclaración de que la parte relativa a los municipios de los estados coordinados en materia de derechos sólo sería entregada a los que se ajustaran estrictamente a lo dispuesto por la propia Ley de Coordinación³³⁴ respecto a abstenerse de mantener en vigor los derechos estatales y municipales en ella enumerados, a los que se ha hecho referencia con anterioridad.³³⁵ El 0.44% restante correspondía sólo a los municipios de las entidades federativas coordinadas en materia de derechos, y se distribuía —en los términos del procedimiento determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— conforme a los resultados de su participación en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano.³³⁶

Las entidades contaron con un plazo de cuatro meses a partir de que entró en vigor dicha disposición para proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales —previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— un programa de reordenamiento de comercio urbano en el ámbito de su competencia y jurisdicción, por lo que a partir de julio de 1994 la propia Secretaría y las entidades federativas —por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— debieron revisar periódicamente los resultados de dichos programas, y determinar en consecuencia la procedencia del otorgamiento de la participación adicional.³³⁷

En 1996 desapareció la referencia al mencionado programa, y desde entonces del 1% de la recaudación federal participable se destina el 16.8% a formar el Fondo de Fomento Municipal, y el 83.2% a incrementarlo en beneficio sólo de los municipios de los estados coordinados en

³³³ *Ibidem*, artículo 2o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³³⁴ *Ibidem*, artículo 10-A, según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

³³⁵ En el inciso b) del apartado B de la fracción I del artículo tercero de este libro, y en el apartado B de este capítulo.

³³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.-A, fracción III, inciso b), según reforma publicada en el *DOF*, del 3 de diciembre de 1993.

³³⁷ *Ibidem*, artículo tercero transitorio, según reformas publicadas en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

materia de derechos que cumplan estrictamente con lo previsto por la Ley de Coordinación en esa materia.³³⁸

Este fondo se distribuye conforme a la siguiente fórmula:³³⁹

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

Donde:

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

TA = suma de A^i

i = cada entidad

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

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

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

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

c'') Impuestos asignables

Para determinar la fórmula individual con la que cada entidad compare el Fondo General de Participaciones, se le adscribe la cobranza obtenida respecto a gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con certeza a su territorio.³⁴⁰ Los impuestos asignables a los que se hace mención en las fórmulas de distribución de los fondos son actualmente y desde 1991, los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos.³⁴¹ Durante 1996 la

³³⁸ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción III, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³³⁹ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracción III, según reforma publicada el 26 de diciembre de 1990.

³⁴⁰ Véase ingresos participables e ingresos asignables en el apartado I, 3 y B, de la segunda parte del capítulo tercero de este libro.

³⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3o., según reformas publicadas en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990, y en el *DOF*, 30 de diciembre de 1996.

referencia fue al impuesto local sobre automóviles nuevos, que debió entrar en vigor en 1997,³⁴² cosa que no sucedió, por las causas señaladas al tratar la cesión total de recaudación.

d'') Pago de las participaciones

Desde 1990 el Fondo General de Participaciones se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hace un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior,³⁴³ y en igual forma se actuaba respecto al Fondo de Fomento Municipal. A partir de 1996 aclara la ley que así se procede respecto de las participaciones que del Fondo de Fomento Municipal reciben los municipios, de las que se otorgan a los municipios colindantes con las fronteras y litorales del país, y de las percibidas respecto a la recaudación obtenida del impuesto especial sobre producción y servicios relativa a tabacos labrados, cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.³⁴⁴ Con anterioridad este artículo hacía referencia sólo al Fondo de Fomento Municipal.

Las participaciones son cubiertas en efectivo —no en obra— sin condicionamiento alguno, y no pueden ser objeto de deducciones,³⁴⁵ ya que son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o sus municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de ellas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.³⁴⁶

Desde 2000 la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate,³⁴⁷ el calendario de entrega, el porcentaje y el monto estimados que recibirá cada entidad tanto del fondo general como del de fomento municipal en cada ejercicio fiscal. A esos datos se aña-

³⁴² *Ibidem*, artículo 3o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁴³ *Ibidem*, artículo 7o., según reforma publicada en el *DOF*, 28 de diciembre de 1989.

³⁴⁴ *Ibidem*, artículo 7o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁴⁵ *Ibidem*, artículo 6o., último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1983.

³⁴⁶ *Ibidem*, artículo 9o., párrafo primero, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

³⁴⁷ *Ibidem*, artículo 3o., penúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

dieron en 2004 el de las fórmulas empleadas para calcular los montos, y el de las variables utilizadas para determinar los porcentajes.³⁴⁸

Hasta 2000 las entidades debían publicar cuando menos una vez al año en su periódico oficial y en uno de los periódicos locales de mayor circulación las participaciones que habrían de corresponder durante un año a sus municipios.³⁴⁹ Desde 2001, quince días después de que la Secretaría de Hacienda cumpla con la obligación señalada en el párrafo anterior, los gobiernos de las entidades deben a su vez publicar en el periódico oficial de su jurisdicción los mismos datos a los que se ha hecho referencia, respecto de las cantidades que ellas van a entregar a sus municipios o demarcaciones territoriales por concepto de participaciones en los ingresos federales percibidos. Asimismo, deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas, y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* la lista de las entidades que omitan cumplir con esta disposición.³⁵⁰ Desde 2004 también las entidades tienen la obligación de publicar las fórmulas empleadas para calcular los montos de las participaciones que entreguen a sus municipios, y el de las variables utilizadas para determinar los porcentajes para hacerlo.³⁵¹

Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere, así como de los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa, las entidades, los municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago que se hubieran efectuado respecto de los créditos fiscales derivados de la aplicación de las leyes sobre ingresos federales.³⁵² La Federación debe informar a las partes beneficiadas, por conducto de la Secretaría de Hacienda, el comportamiento de las participaciones.

En ausencia de la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes de participación, todas las participaciones que se computan empleando fórmulas algebraicas —sea de los fondos general y de fomento muni-

³⁴⁸ *Ibidem*, artículo 3o., penúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁴⁹ *Ibidem*, artículo 6o., último párrafo, según reforma publicada el 30 de diciembre de 1983.

³⁵⁰ *Ibidem*, artículo 6o., según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

³⁵¹ *Ibidem*, artículo 6o., según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁵² *Ibidem*, artículo 8o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

cipal, como las que se entregan directamente por la Federación a los municipios— se calculan provisionalmente durante los primeros meses de cada ejercicio —desde 1996 se aclara que durante los primeros cinco meses—,³⁵³ de acuerdo con los coeficientes utilizados en el ejercicio inmediato anterior.

La determinación de las participaciones que corresponden a la recaudación obtenida en el año anterior, y la aplicación de las cantidades con que se hubieran afectado provisionalmente los fondos, desde 2000 debe hacerla la Federación a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la presentación de la cuenta pública de ese mismo ejercicio para que sea revisada por la Cámara de Diputados, y debe asimismo formular de inmediato las liquidaciones que procedan.³⁵⁴

En los informes sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda entrega trimestralmente a la Cámara de Diputados incluye tanto la evolución de la recaudación federal participable como el importe de las participaciones que en ese lapso hubiera entregado de cada fondo a las entidades, y en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.³⁵⁵

Vigilar la creación e incremento de los fondos de participación y su distribución entre las entidades, así como supervisar las liquidaciones anuales que respecto a ellos formule la Secretaría de Hacienda es responsabilidad de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y asimismo lo es la de inspeccionar la determinación, liquidación y pago de las participaciones que la Secretaría de Hacienda y los gobiernos de las entidades³⁵⁶ deben efectuar a los municipios. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, y a los gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas necesarias para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es facultad de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.³⁵⁷

³⁵³ *Ibidem*, artículo 7o., último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁵⁴ *Ibidem*, artículo 7o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

³⁵⁵ *Ibidem*, artículo 3o., último párrafo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

³⁵⁶ *Ibidem*, artículo 21, fracción IV, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000, para cambiar el término “estados” por el de “entidades”.

³⁵⁷ *Ibidem*, artículo 19, fracción IV, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000, para cambiar el término “estados” por el de “entidades”.

e'') Compensación

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permanece inalterado el principio de que la compensación entre las obligaciones que las entidades y los municipios tienen con la Federación, y las participaciones federales a las que tienen derecho, sólo procede cuando existe acuerdo entre las partes interesadas o la propia Ley de Coordinación la autoriza. Al concepto de participaciones se añadió en 1996 el de incentivos.³⁵⁸

Asimismo, se precisó desde 1982 que las participaciones no están sujetas al régimen de inembargabilidad, inafectabilidad e irretenibilidad cuando sea necesario efectuar compensaciones como consecuencia de ajustes en las participaciones,³⁵⁹ salvedad que en 1991 se amplió a los descuentos originados en el incumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.³⁶⁰

f'') Reserva de contingencia

Para garantizar que el crecimiento de las participaciones sea igual al de la recaudación federal participable, se apoya a las entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcanza el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. Con este propósito se crea una reserva de contingencia,³⁶¹ consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. Hasta 1995 se entregó el 50% cuatrimestralmente y el 50% al final del ejercicio; a partir de 1996 el 90% se distribuye mensualmente, y el 10% restante al cierre del ejercicio.³⁶²

Su distribución se inicia por la entidad que tenga el coeficiente de participación menor —el cociente que resulta de dividir entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate, las efectivamente

³⁵⁸ *Ibidem*, artículo 9o., párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, del 15 de diciembre de 1995.

³⁵⁹ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

³⁶⁰ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990. La reforma publicada en el *DOF*, del 28 de diciembre de 1989 se refería a “sanciones por no cumplir las metas pactadas”.

³⁶¹ *Ibidem*, artículo 4o., según adición publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³⁶² *Ibidem*, artículo 4o., según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

percibidas por cada entidad—, y continúa hasta agotarse hacia la que tenga el coeficiente de participación mayor. Los municipios participan del monto de la reserva que el estado que integran reciba, con una cantidad cuando menos equivalente a la proporción que en el total de participaciones de la entidad represente el conjunto de participaciones de los municipios, sin considerar las que reciben directamente de la Federación.

g'') Reserva de compensación

Junto con la anterior se crea una reserva de compensación³⁶³ para resarcir a las entidades federativas que sean perjudicadas por el cambio en la fórmula de participación. Desde 1994 se integra con el remanente del 1% de la recaudación federal participable con que se incrementa el Fondo General de Participaciones en beneficio de las entidades coordinadas en materia de derechos, y con la porción del 1% de la recaudación federal participable que con el mismo propósito incrementa el Fondo de Fomento Municipal.³⁶⁴ Originalmente el mencionado porcentaje fue de 0.5%.

Para cuantificar el menoscabo de la entidad federativa de que se trate, se resta su participación efectiva en el año para el que se hace el cálculo, de la que le hubiera correspondido conforme a las disposiciones vigentes al 31 de diciembre de 1990. La distribución se hace hasta agotar la reserva, empezando por la entidad menos dañada, hacia la que lo sea más, y se aplica anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

b. Estímulos por la realización de actividades de administración fiscal por cuenta de la Federación

Los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el gobierno federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda—, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades,³⁶⁵ o las de los municipios cuando así se pacte expresamente.³⁶⁶

³⁶³ *Ibidem*, artículo 4o., según adición publicada en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990.

³⁶⁴ *Ibidem*, artículo 4o., según reforma publicada en el *DOF*, 3 de diciembre de 1993.

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 13, párrafo primero, según el texto original publicado en el *DOF*, 27 de diciembre de 1978.

³⁶⁶ *Ibidem*, artículo 13, párrafo primero, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1980.

En el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios citados, desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las autoridades de las entidades se consideran como autoridades federales; a partir de 1981 se consideran con esa misma calidad también las autoridades municipales, por lo que contra los actos que unas y otras realizan de conformidad con lo previsto en la ley que se comenta proceden los recursos y medios de defensa que establecen las leyes federales; pero la Secretaría de Hacienda conserva la facultad de establecer los criterios generales tanto de interpretación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa como de su aplicación.³⁶⁷

En dichos convenios se especifican los ingresos fiscales cuya administración se delega, las facultades que respecto a ellos corresponde ejercer a las entidades, y las limitaciones de las mismas; en ellos se determinan asimismo las percepciones que han de recibir las entidades o sus municipios por las actividades que realicen. Dichos convenios se publican en el periódico oficial de la entidad y en el *Diario Oficial de la Federación*, y surten sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.³⁶⁸

A medida que el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas en la operación de los convenios de colaboración administrativa ha incrementado su experiencia y su capacidad administrativa, ha ido siendo necesaria la celebración de nuevos convenios de colaboración en los que se incluyen nuevas facultades y responsabilidades, o la modificación y adición de los existentes a través de anexos en los que se les delegan nuevas facultades.

El motivo de los cambios en los convenios de colaboración administrativa ha sido reorientar y fortalecer la acción de las entidades para superar las deficiencias originadas por la administración de gravámenes de alcance nacional que tienen una estructura compleja con múltiples interrelaciones, mejorar su administración para aumentar su recaudación, y como consecuencia incrementar las participaciones de los estados y de sus municipios.³⁶⁹

Dentro de la estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades, las entidades federativas realizan de forma programada labores específicas de determinación de los impuestos omitidos y de sus accesorios—incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución—; exigen la garantía del interés fiscal y hacen su seguimiento; resuelven en los

³⁶⁷ *Ibidem*, artículo 14, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 1980.

³⁶⁸ *Ibidem*, artículo 13, párrafos primero, segundo y cuarto.

³⁶⁹ Miguel Calzado, María Jesús de, “Coordinación fiscal”, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Panorama del derecho mexicano. Derecho financiero*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 169-171.

términos del Código Fiscal de la Federación los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por los propios estados, y en el caso de que sus resoluciones den lugar a un juicio intervienen en éste asumiendo la defensa de las mismas.

Por el ejercicio de las acciones delegadas en los respectivos convenios, las entidades federativas perciben como incentivos diversas contraprestaciones. Tanto los incentivos por la realización de las tareas convenidas como los descuentos específicos por no alcanzar las metas pactadas con la Federación respecto a la administración de los impuestos federales coordinados están registradas en anexos específicos. Las deudas estatales derivadas de éstos son objeto de compensación, y no están sujetas a lo dispuesto en la propia ley en cuanto a la prohibición de afectar las participaciones a fines específicos, retenerlas, o embargarlas.³⁷⁰

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según se establezca en los mencionados acuerdos, la recaudación de los ingresos federales puede hacerse por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda o por las oficinas autorizadas por las entidades. Los ingresos federales que sean cobrados por las entidades deben ser concentrados directamente en dicha secretaría, rindiendo cuenta pormenorizada de la recaudación. Por su parte, esta dependencia federal, poniendo a disposición de las entidades la información correspondiente, hace también directamente el pago de las cantidades que a éstas les correspondan en el Fondo General de Participaciones. Cuando exista el acuerdo de ambas partes puede establecerse un procedimiento permanente de compensación.³⁷¹

La falta de entero en los plazos establecidos en los convenios da lugar a que las cantidades —a cargo de la Federación o de la entidad federativa, según se trate— se actualicen por inflación, y a que se causen intereses con la tasa de recargos que anualmente establece el Congreso de la Unión para los casos en que se autoriza que las contribuciones sean pagadas a plazos.³⁷²

La Federación o las entidades pueden dar por terminados parcial o totalmente los convenios de coordinación en materia de administración de

³⁷⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafos primero y cuarto, según reformas publicadas respectivamente en el *DOF*, 26 de diciembre de 1990, y en el del 15 de diciembre de 1995.

³⁷¹ *Ibidem*, artículo 15, párrafos primero y segundo, según texto original de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *DOF*, 27 de diciembre de 1978.

³⁷² *Ibidem*, artículo 15, párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF*, 28 de diciembre de 1989.

ingresos federales, decisión que debe ser publicada en los mismos términos que la celebración de dichos acuerdos, y surte efectos en el mismo plazo.³⁷³

c. Subsidios

Se consideran subsidios los recursos federales asignados a las entidades para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, o como apoyos económicos, sujetos en uno y otro caso a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.³⁷⁴

Como parte de la cooperación de la Federación con los gobiernos estatales y municipales en relación con la planeación nacional de desarrollo, y con objeto de fortalecer el federalismo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y con la Ley de Planeación la Federación les hace entrega de recursos cuya transferencia está regulada por el decreto de Presupuesto de Egresos, que prevé un proceso de reasignación de funciones y responsabilidades hasta ese momento realizadas y cumplidas por la Federación. Dicho procedimiento se lleva a cabo entre los gobiernos federal y estatales a través de la celebración de convenios, en los que se procura que las acciones previstas en dichos acuerdos sean congruentes con el desarrollo nacional.

Cuando los subsidios son previstos en la Ley de Coordinación —que tiene vigencia en tanto no sea derogada por un acto del Poder Legislativo— son de carácter permanente; cuando son estipulados por el decreto de presupuesto, que es un acto del Ejecutivo con vigencia en el ejercicio para el que se decreta, están en vigor durante ese mismo periodo.

En los programas donde concurren recursos de las dependencias y entidades federales, con fondos de las entidades federativas, a estas últimas no puede condicionárseles el monto ni el ejercicio de aquéllos a la aportación de medios locales cuando ésta no se apegue a los presupuestos y disposiciones de las misma, para lo cual debe existir una coordinación oportuna a modo de que las entidades federativas puedan presupuestar la parte que les corresponde oportunamente.³⁷⁵

³⁷³ *Ibidem*, artículo 13, párrafo tercero, según el texto original publicado el 27 de diciembre de 1978.

³⁷⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, artículo 16, párrafo segundo, y 67, párrafos primero y segundo; y Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, artículo 2o., fracción XXXV, y artículo 50.

³⁷⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 54.

La transferencia de recursos a las entidades federativas, tanto si es realizada por las dependencias y las entidades del Ejecutivo federal como si es efectuada por la Cámara de Diputados, sólo puede ser canalizada a través de las tesorerías de dichas jurisdicciones.³⁷⁶

Previamente a la entrega de recursos públicos federales a través de cualquiera de los tres tipos de subsidios: para ejecutar programas locales sostenidos con las aportaciones para las entidades federativas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, para cumplir programas federales en los que concurren recursos de dependencias federales con los de las entidades federativas, así como para realizar funciones federales descentralizadas costeadas con transferencias a las entidades federativas con cargo a los presupuestos de las dependencias federales, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de la Función Pública— debe acordar con las dependencias locales a cargo de la función de contraloría, el establecimiento de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como los mecanismos de supervisión y control para la comprobación de su ejercicio por parte de dichas secretarías.³⁷⁷

Señalando el monto y destino por entidad federativa, la Secretaría de Hacienda en su informe trimestral debe reportar el importe de los recursos de gasto programable descentralizado, datos que deben ser divulgados en su página electrónica de Internet.³⁷⁸

Como el ejercicio de los recursos públicos federales por parte de las entidades federativas debe comprobarse en términos de las disposiciones aplicables, las dependencias federales deben acordar con ellas la obligación de entregarles la relación de los gastos efectuados con base en los respectivos documentos comprobatorios del gasto.³⁷⁹

En caso de que no se observe lo previsto en el decreto de presupuesto federal y en las demás disposiciones legales aplicables, las dependencias federales pueden suspender o cancelar la ministración de recursos federales a las entidades federativas, lo que deben informar de inmediato tanto a la Secretaría de la Función Pública como a la Auditoría Superior de la Federación.³⁸⁰

³⁷⁶ *Ibidem*, artículo 55, párrafo final.

³⁷⁷ *Ibidem*, artículo 54, párrafo tercero.

³⁷⁸ *Ibidem*, artículo 54, párrafo sexto.

³⁷⁹ *Ibidem*, artículo 54, párrafo segundo.

³⁸⁰ *Ibidem*, artículo 54, párrafo cuarto.

A los cinco días hábiles contados a partir de que se le notifique la suspensión o cancelación de la ministración de recursos, la Auditoría Superior de la Federación debe informarlo a la Cámara de Diputados, señalando la entidad federativa en cuestión, los motivos de la suspensión o cancelación, y las recomendaciones pertinentes. Estas últimas deben ser comunicadas también al órgano técnico de fiscalización de la legislatura de dicha entidad.³⁸¹

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación tienen a su cargo la vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones.³⁸²

a') Subsidios previstos por la Ley de Coordinación Fiscal

El citado ordenamiento prevé la transferencia de fondos de la Federación a los estados y a sus subdivisiones políticas en dos circunstancias: para la realización de obras en los municipios en los que existen puentes de peaje administrados por dicha autoridad, y para apoyar a las entidades y a municipios en el cumplimiento de diversas atribuciones que han sido reasignadas a las administraciones locales.

a'') Puentes de peaje

Desde 1992, donde existen puentes de peaje³⁸³ operados por la Federación,³⁸⁴ puede ésta convenir con los estados y los municipios a través de la Secretaría de Hacienda, en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes, o en su caso —desde 1996—, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ninguna circunstancia pueda ser destinado a gasto corriente.³⁸⁵ Desde 2003 aclara la ley que se estudia que dichas

³⁸¹ *Ibidem*, artículo 54, párrafo sexto.

³⁸² *Ibidem*, artículo 54, último párrafo.

³⁸³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A, adicionado según publicación en el *DOF*, 20 de julio de 1992

³⁸⁴ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según aclaración publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003. Esta disposición no se aplica a los puentes administrados por el Fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo para el Rescate Carretero.

³⁸⁵ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada el 15 de diciembre de 1995.

obras de infraestructura o gasto de inversión deben tener impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje.³⁸⁶

Originalmente los fondos eran constituidos por aportaciones iguales, sin que el monto de la que correspondía a la Federación pudiera exceder del 10% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente de peaje del que se tratara.³⁸⁷ En 1996 se estableció que la aportación estatal o municipal a los fondos —o la de ambos, si así lo acordaban—³⁸⁸ sería de un 20% de la suma que aportara la Federación, sin que ésta excediera de un 25% del monto total de los ingresos brutos obtenidos por la operación del puente de peaje de que se tratara,³⁸⁹ y que la aportación federal se distribuiría por partes iguales entre el estado y el municipio correspondiente, debiendo el estado destinar este recurso al mismo fin en cualquiera de los municipios de la entidad,³⁹⁰ disposición que desapareció en 2004, para señalar que deben destinarse a obras de infraestructura o gasto de inversión de impacto regional directamente en la zona donde se realice el cobro de peaje, y que el 50% de la aportación federal correspondería al estado, y el 50% a los municipios.³⁹¹ Cabe hacer mención que entre julio de 2003 y diciembre de 2003 la ley se refería a puentes internacionales de peaje operados por la Federación, y la aportación de ésta no podía exceder del 50% del monto total de los ingresos obtenidos por dicha operación.

Desde 2003, para estimular a los municipios a financiar adecuadamente sus propios gastos con los recursos obtenidos de realizar una eficiente recaudación del impuesto predial, se condiciona el derecho de esas jurisdicciones a participar en dichos fondos a que acrediten un nivel recaudatorio de al menos 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio³⁹² —entre julio y

³⁸⁶ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

³⁸⁷ *Ibidem*, artículo 9o.-A, adicionado en 1992, *DOF*, 20 de julio de 1992.

³⁸⁸ *Ibidem*, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁸⁹ El aforo vehicular de los puentes está sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, según reforma al artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

³⁹¹ LCF, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹² Artículo único del decreto por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF*, 14 de julio de 2003.

diciembre de 2003 la ley que se comenta hacía referencia no a la recaudación potencial, sino a la base gravable total de su impuesto predial.

Dado el caso de que algún municipio no cumpla con este requisito, puede convenir con la Federación un acuerdo de mejora recaudatoria de su hacienda pública para tener derecho a solicitar la creación de dicho fondo en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad. Si una vez firmado el convenio el nivel recaudatorio se encuentre por debajo del 50% establecido, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio; y si en el momento de firmar nuevamente dicho pacto el municipio se encuentra en este supuesto, dicho acuerdo quedará sin refrendo hasta el próximo ejercicio fiscal, si es que dicha jurisdicción cumple con el nivel recaudatorio exigido.

Estos convenios han podido celebrarse a partir del 1o. de enero de 2004, tomando como base la recaudación del impuesto predial correspondiente al año inmediato anterior a la firma de ese acuerdo.³⁹³ Con fundamento en la disposición vigente hasta el 14 de julio de 2003, durante ese ejercicio la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda, continuó efectuando las aportaciones que le correspondían de conformidad con los convenios celebrados con los estados y municipios.

b'') Apoyos para el cumplimiento de las atribuciones reasignadas a las administraciones locales

En la Ley de Coordinación Fiscal³⁹⁴ se establece la transferencia de recursos federales a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso de los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se señala en cada uno de los fondos previstos por el citado ordenamiento.³⁹⁵ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportacio-

³⁹³ Ley de Coordinación Fiscal, artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el que se reforma el artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF*, 30 de diciembre de 2003.

³⁹⁴ *Ibidem*, capítulo V; adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

³⁹⁵ Estas transferencias están consideradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 en el capítulo II "De los ramos generales para el desarrollo regional", del título tercero, "Del federalismo y desarrollo regional", artículo 56. El gasto está previsto en el ramo general 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

nes para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.³⁹⁶

a'') Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Por lo que respecta a los tres primeros fondos,³⁹⁷ con cargo a las aportaciones del que corresponda, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos complementarios que los apoyan en el ejercicio de las atribuciones que se les asignan respectivamente en la Ley General de Educación,³⁹⁸ la Ley General de Salud,³⁹⁹ y los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de los servicios determinados en dichos acuerdos.

En estos tres casos el monto del fondo de aportaciones se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los elementos señalados para cada uno en la ley que se comenta,⁴⁰⁰ y tratándose de los recursos para servicios de salud, la distribución se hace conforme a la fórmula algebraica prevista en el mencionado ordenamiento.⁴⁰¹ En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del fondo y su distribución responden a fórmulas que consideran las prioridades específicas y las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.⁴⁰²

³⁹⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25.

³⁹⁷ *Ibidem*, artículos 26, 29 y 42, adicionado éste según publicación en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

³⁹⁸ Ley General de Educación, artículos 13 y 16.

³⁹⁹ Ley General de Salud, artículos 3o., 13 y 16.

⁴⁰⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 27, 30 y 43.

⁴⁰¹ *Ibidem*, artículo 31.

⁴⁰² *Ibidem*, artículo 43, fracción III, según adición publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

b''') Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El monto de este Fondo⁴⁰³ se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente —sólo para efectos de referencia— al 2.5% de la recaudación federal participable, según la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto con base en lo que al respecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del mencionado porcentaje sobre la recaudación federal participable el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Las aportaciones federales deben destinarse exclusivamente a beneficiar directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema mediante el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Desde 1999⁴⁰⁴ la ley específica que las actividades mencionadas corresponden al nivel municipal, y aclara que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal debe destinarse a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal.

Desde ese mismo año se autoriza la aplicación de un monto equivalente hasta un 3% de los recursos transferidos por medio de este fondo⁴⁰⁵ a gastos indirectos: preparación de proyectos, así como supervisión y asesoría técnica respecto de las mencionadas obras. Esto opera además de la autorización que existe desde la creación del fondo para que los municipios dispongan de hasta un 2% del total de los recursos que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional, que debe ser convenido por los tres niveles de gobierno, actuando la Secretaría de Desarrollo Social a nombre del Ejecutivo Federal.⁴⁰⁶

Al menos el 25% de los recursos asignados a este Fondo pueden ser destinados —con la aprobación del cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable— a actividades productivas del sector pri-

⁴⁰³ *Ibidem*, artículo 32.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, artículo 33, párrafo primero, incisos a) y b), según reforma publicada en el DOF, 31 de diciembre de 1998.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, artículo 33, párrafo tercero

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículo 33, párrafo segundo.

mario —agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura, acuicultura, pesca—, por lo que pueden destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias, y pueden combinarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.⁴⁰⁷

Las administraciones estatales y municipales deben hacer saber a su ciudadanía la cuantía de las sumas recibidas de los fondos, así como las obras y acciones que con ellas van a realizar, especificando el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; y al término del ejercicio, los resultados alcanzados. Deben también promover la participación de las comunidades beneficiarias en cuanto al destino de los recursos, su aplicación y vigilancia, así como respecto a la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realicen. Deben asimismo proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización de los fondos les sea requerida, solicitud que tratándose de los municipios debe ser hecha a través del estado del que formen parte. Estados y municipios deben procurar desde 1999, que las obras realizadas sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, e impulsen el desarrollo sustentable.⁴⁰⁸

El Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— distribuye entre los estados el fondo de que se trata, considerando criterios de pobreza extrema conforme a la fórmula algebraica y procedimientos determinados en la ley que se comenta. El Ejecutivo Federal, para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, publica en el *Diario Oficial de la Federación* por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social las normas establecidas para necesidades básicas y valores empleadas para el cálculo de la fórmula, y estima los porcentajes de participación porcentual que se asignan a cada estado. De este modo la distribución del fondo se realiza de acuerdo con la proporción que a cada estado corresponde en el índice global de pobreza extrema. Desde 2000 dicha publicación se hace en el mes de octubre de cada año.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, artículo 12, párrafo segundo.

⁴⁰⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, artículo 34, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

A su vez, los estados reparten entre sus municipios los recursos así recibidos empleando una fórmula igual a la utilizada para dividir el fondo entre ellos, enfatizando su carácter redistributivo a modo de beneficiar a las circunscripciones en las que la gravedad de la pobreza extrema sea mayor. Para ello deben tomar como base la información estadística más reciente que sobre las variables de rezago social tenga publicada el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dentro de los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, para apoyarlos en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publica en el *Diario Oficial de la Federación* las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado.

Con base en esos lineamientos, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calculan las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus municipios, y a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable las publican en sus respectivos órganos oficiales de difusión, junto con la fórmula empleada y su respectiva metodología, justificando cada elemento.⁴¹⁰

El fondo de que se trata se entera mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados por conducto de la Federación, y a los municipios a través de los estados, de manera ágil y directa y sin más limitaciones ni restricciones —incluyendo las de carácter administrativo— que las correspondientes a verificar que se destinan a los fines ya mencionados.⁴¹¹ Desde 1999 los estados deben entregar a sus subdivisiones políticas los recursos que les corresponden siguiendo el mismo calendario de enteros y condiciones que la Federación cumple respecto a los ellos, calendario que desde 2000 debe además ser comunicado a los gobiernos municipales por el gobierno del estado, que debe publicarlo en su respectivo órgano de difusión oficial a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal.⁴¹²

⁴¹⁰ *Ibidem*, artículo 35, penúltimo párrafo.

⁴¹¹ *Ibidem*, artículo 32, penúltimo párrafo.

⁴¹² *Ibidem*, artículo 35, último párrafo, de acuerdo con las modificaciones publicadas en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998, y 31 de diciembre de 1999.

c''') Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento
de los Municipios y de las Demarcaciones
Territoriales del Distrito Federal

Este Fondo fue creado en 1998 como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal. Durante los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 se omitió en la ley la mención al Distrito Federal, que por lo tanto no participó del Fondo, al que fue reintegrado en 2001.⁴¹³ El porcentaje de la recaudación federal participable que lo constituye fue originalmente de 2.5%; durante los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 en los que el Distrito Federal no participó de este Fondo, el porcentaje fue de 2.35% y se distribuyó sólo entre los estados,⁴¹⁴ y desde 2001 es de 2.35%⁴¹⁵ por lo que toca a los municipios, y de 0.2123% por lo que respecta a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Este Fondo⁴¹⁶ se determina, administra y ejerce en la misma forma que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y todo el procedimiento debe desarrollarse de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones —incluyendo las de carácter administrativo— que las que corresponden a los fines perseguidos al constituir este fondo.⁴¹⁷

A través de la Secretaría de Hacienda y por conducto de los estados de los cuales forman parte —y del gobierno del Distrito Federal en su caso—, el Ejecutivo Federal distribuye mensualmente este fondo por partes iguales entre los municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad —sólo que en el caso de las demarcaciones del Distrito Federal el 75% se distribuye atendiendo al factor de población residente, y el 25% restante al factor de población flotante—.⁴¹⁸ Conforme al calendario de enteros en que los reciban de la Federación —mismo que deben hacer del conocimiento de esas circunscripciones y publicarlo a más tardar el 31 de enero en el respectivo órgano de difu-

⁴¹³ *Ibidem*, artículo 36, según adición publicada el 31 de diciembre de 1997, y modificaciones publicadas respectivamente en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998, y 31 de diciembre de 2000.

⁴¹⁴ *Ibidem*, artículo 36, según texto publicado en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997, y sus reformas publicadas en los *DOF*, 31 de diciembre de 1998 y 31 de diciembre de 2000.

⁴¹⁵ *Ibidem*, artículo 36.

⁴¹⁶ *Ibidem*, artículo 36, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴¹⁷ *Ibidem*, artículo 36, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴¹⁸ *Ibidem*, artículo 38, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 2000.

sión oficial—,⁴¹⁹ siguiendo ese mismo criterio,⁴²⁰ los estados, a su vez, entregan a sus subdivisiones políticas los recursos que les correspondan para que lo destinen exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas directamente con los servicios de seguridad pública.⁴²¹

d'') Fondo de Aportaciones Múltiples

Este Fondo se crea de la misma manera que los dos precedentes, sólo que el porcentaje de la recaudación federal participable es en este caso de 0.814, y se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos recibidos por este concepto deben canalizarse exclusivamente a proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en situación de desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de educación universitaria en los niveles básico y superior.⁴²²

e'') Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Este Fondo,⁴²³ creado en 1999, se constituye con cargo a los recursos federales que anualmente se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública⁴²⁴ ante la Secretaría de Hacienda. En dicho decreto se hace la distribución de los recursos entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública que el Consejo Nacional de Seguridad Pública haya aprobado.

La entrega de las aportaciones a las entidades federativas y al Distrito Federal la hace el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda,

⁴¹⁹ *Ibidem*, artículo 35, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁰ *Ibidem*, artículo 38.

⁴²¹ *Ibidem*, artículo 37.

⁴²² *Ibidem*, artículos 39-41.

⁴²³ *Ibidem*, artículos 44 y 45, según adición publicada el 31 de diciembre de 1998.

⁴²⁴ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF* del 10 de febrero de 2005. Hasta esa fecha fue atribución de la Secretaría de Gobernación.

con base en los criterios⁴²⁵ que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública considerando el número de habitantes de cada entidad, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas, y desde 2000 con las variables utilizadas en el cálculo para la distribución, así como el resultado de su aplicación que corresponde a la asignación por cada entidad, debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate,⁴²⁶ plazo que originalmente fue hasta el 28 de febrero. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben firmarse en un término que no exceda de sesenta días contados a partir de la mencionada publicación.⁴²⁷

Las actividades que con este Fondo se promueven son exclusivamente las relativas al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la seguridad pública; a complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, de peritos, de policías judiciales o sus equivalentes en las procuradurías de justicia de las entidades, y de policías preventivos o de custodia en los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de esos mismos servidores públicos; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública —a la que en 2000 se sumó el servicio telefónico nacional de emergencia—; y a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación. A éstas se añadió en 2000 el seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del ministerio público, los policías judiciales o su equivalente, los peritos de las procuradurías de justicia de las entidades —y desde 2000 los policías

⁴²⁵ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁶ *Ibidem*, artículo 44, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1999.

⁴²⁷ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF*, 26 de agosto de 2004.

preventivos y de custodia—, tienen el carácter de no regularizables⁴²⁸ para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes. Las responsabilidades laborales que deriven de dichos recursos están a cargo de los gobiernos de las entidades.

Dichos recursos —que en 1999 se aplicaron de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios emitidos o suscritos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro del marco de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública— desde 2000 se aplican conforme a los programas locales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con el citado ordenamiento.⁴²⁹ Los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática, y el servicio telefónico nacional de emergencia del Sistema Nacional de Información, son materia de anexos específicos entre la Federación y las entidades. Éstas proporcionan al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.

f'') Régimen aplicable a las cuotas recibidas de los fondos de aportaciones federales

El monto de las aportaciones federales y el de sus accesorios recibido por las entidades federativas —y en su caso sus municipios— con cargo a los mencionados fondos, conforme al decreto por el que se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo relativo a estos apoyos era administrado y ejercido por los respectivos gobiernos conforme a la legislación que les fuera aplicable,⁴³⁰ desde 1999 se aclara en el texto que se comenta que lo es de acuerdo con sus propias leyes, y que por lo tanto debe ser registrado como ingreso propio destinado específicamente a los fines enumerados en las disposiciones relativas a cada uno de ellos.⁴³¹ Esas aporta-

⁴²⁸ El presupuesto regularizable de servicios personales está constituido por las erogaciones con cargo al presupuesto que implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, artículo 2o. fracción XXI.

⁴²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 45, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

⁴³⁰ *Ibidem*, artículo 42, segundo párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

⁴³¹ *Ibidem*, artículo 46, párrafos primero y segundo, de acuerdo con las reformas publicadas en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

ciones y sus accesorios son inembargables, y bajo ninguna circunstancia pueden ser gravadas, afectadas en garantía ni aplicadas a fines distintos de los expresamente señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuando se crearon dichos fondos, las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal en que hubieran incurrido las autoridades locales y municipales exclusivamente por el empleo de esos recursos para fines distintos de aquellos para los que fueron distribuidos eran hechas efectivas en los términos de la legislación federal.⁴³² Desde 1999 se aclara que en ese caso lo son en los términos de dicha legislación por autoridades federales, y que en las demás circunstancias las sanciones son aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.⁴³³

A partir de 1999 se aclara también que desde el inicio del proceso de presupuestación, y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades destinatarias, el control y supervisión del manejo de los recursos corresponde a la Secretaría de la Función Pública,⁴³⁴ en tanto que una vez recibidos por las entidades y sus subdivisiones políticas, y hasta su erogación total, el control y supervisión corresponde a las autoridades de esos gobiernos. Cuando en el ejercicio de dichas funciones, las mencionadas autoridades tengan conocimiento de que las aportaciones han sido aplicadas a fines distintos de los señalados en la ley que se comenta, deben hacerlo saber a dicha secretaría.⁴³⁵

Para constatar la correcta aplicación de los recursos recibidos, y para fincar las responsabilidades administrativas procedentes, desde que los fondos fueron creados han sido las autoridades de control y supervisión del gasto en cada entidad federativa las responsables de ejercer vigilancia directa sobre ellos.⁴³⁶ A partir de 1999 se hace mención expresa en la ley de que la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades y de

⁴³² *Ibidem*, artículo 42, último párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

⁴³³ *Ibidem*, artículo 46, último párrafo, según adición publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁴ Anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expiden y reforman entre otras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *DOF*, 10 de abril de 2003.

⁴³⁵ *Ibidem*, artículo 46, fracciones I, II y IV, párrafo segundo, según adición publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁶ *Ibidem*, artículo 42, párrafo 2o., según adición publicada en el *DOF*, 29 de diciembre de 1997.

sus municipios la efectúan los congresos locales conforme a sus propias leyes; pero cuando el órgano superior de control de dichas legislaturas detecta una desviación de los recursos en cuestión, debe hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación.⁴³⁷

Al fiscalizar la Cuenta Pública federal, la Auditoría Superior de la Federación verifica que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se ha venido haciendo referencia.⁴³⁸

En ningún caso las atribuciones de supervisión y vigilancia de que se ha venido tratando pueden implicar limitaciones o restricciones de cualquier índole en la administración y ejercicio de los mencionados fondos.⁴³⁹

b') Subsidios previstos sólo en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Además de los subsidios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal —que están comprendidos en el presupuesto en el ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios—, están los incluidos en el ramo general 39, que se otorgan dentro del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas, y los que se conceden a las entidades y al Distrito Federal por ejecutar acciones previstas en los programas de las distintas dependencias del gobierno federal.⁴⁴⁰

El suministro de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública están previstos en el presupuesto lo autoriza el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda. Los subsidios cuyos beneficiarios son los gobiernos de las entidades federativas —y en su caso los de los municipios— se consideran devengados a partir de la entrega de los recursos a dichos órdenes de gobierno; en tanto que los subsidios cuyos beneficiarios son personas físicas o morales se consideran devengados hasta que son

⁴³⁷ *Ibidem*, artículo 46, fracciones III y IV, párrafo segundo, según adición publicada el 31 de diciembre de 1998.

⁴³⁸ *Ibidem*, artículo 46, fracción IV, y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en vigor desde el 30 de diciembre de 2000, artículos 33 a 35. Hasta esta fecha esa actividad fue responsabilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, conforme al artículo 3o., de su ley orgánica.

⁴³⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 46, fracción II, segundo párrafo.

⁴⁴⁰ Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción I, y fracción III.

identificados dichos beneficiarios, y los recursos puestos a su disposición para el cobro correspondiente.⁴⁴¹

Los titulares de las dependencias y entidades con cargo a cuyos presupuestos se autoriza la entrega de subsidios y transferencias son responsables —en el ámbito de sus respectivas competencias— de que se otorguen y ejerzan conforme a lo establecido en el presupuesto y en las demás disposiciones aplicables. En los instrumentos jurídicos a través de los cuales se canalizan los subsidios debe quedar establecida la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados, y aquellos que al cierre del ejercicio no se hubieran devengado.⁴⁴² Ni las dependencias y entidades del Ejecutivo federal ni la Cámara de Diputados pueden transferir recursos a las entidades federativas si no es a través de las tesorerías de los gobiernos estatales.⁴⁴³

Para impedir consideraciones subjetivas respecto a la concesión de los subsidios y no dejar al arbitrio de ninguna autoridad la decisión de otorgarlos o de abstenerse de hacerlo, tanto la determinación de sus montos como los plazos de distribución y el sistema para hacerlo obedecen a procedimientos sometidos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y puntualidad.⁴⁴⁴

a”) Subsidios distribuidos con cargo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, creado para apuntalar los presupuestos de las entidades federativas y promover a través de ellos el desarrollo de las distintas regiones que integran, deben destinarse⁴⁴⁵ a la modernización de los sistemas de recaudación locales, al desarrollo de mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable, especialmente renovando los catastros

⁴⁴¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 52, párrafos primero y cuarto. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 49, párrafos primero, cuarto y quinto, y artículo 50.

⁴⁴² *Ibidem*, artículo 52, párrafos segundo y tercero. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 49, párrafo tercero.

⁴⁴³ Presupuesto de Egresos 2004, artículo 11, fracción III, último párrafo. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, último párrafo.

⁴⁴⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 53. Y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 50.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, artículo 57, encabezado, fracciones II, IV, V y VI, y párrafo final.

con objeto de actualizar los valores de los predios y hacer más eficiente la recaudación de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmueble, así como al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre de 2004; pueden asimismo realizar otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite su impacto favorable en la firmeza de las finanzas públicas locales.

Deben emplearse asimismo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las entidades federativas —especialmente las reservas actuariales—; para sostener los proyectos de investigación científica y de desarrollo tecnológico locales, y para mejorar y ampliar los sistemas de protección civil en las entidades federativas.⁴⁴⁶

Cuando menos el 50% de los recursos de que se trata deben canalizarse a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la misma infraestructura, así como a la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas, y a la inversión en infraestructura hidroagrícola. Y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2005 puede destinarse para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.⁴⁴⁷

Salvo en los casos previstos expresamente en los párrafos anteriores, los recursos provenientes del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas no pueden destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.⁴⁴⁸

b”) Descentralización y reasignación de recursos federales

Con el propósito de descentralizar funciones, transferir responsabilidades —y en su caso recursos humanos y materiales— y reasignar los recursos correspondientes a sus propios programas, las dependencias y entidades federales pueden, con cargo a sus presupuestos y a través de convenios de coordinación, transferir recursos presupuestarios a la entidades federativas.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ *Ibidem*, artículo 57, fracciones III, VII y VIII.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, artículo 57, fracción I.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, artículo 57, párrafo final.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, encabezado del artículo 58.

Con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, al negociar los convenios deben tomarse en cuenta las preferencias de las entidades federativas, y asimismo analizar si las metas buscadas pueden alcanzarse mejor transfiriendo total o parcialmente las responsabilidades a cargo del gobierno federal o sus entidades por medio de modificaciones legales.⁴⁵⁰

Al gestionar dichos pactos debe asegurarse un trato equitativo entre las partes, y lo mismo que los anexos respectivos deben formalizarse —excepto cuando durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez— a más tardar durante el primer cuatrimestre del ejercicio fiscal, para facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas, y promover una calendarización eficiente en la ministración de los recursos.⁴⁵¹

Dichos documentos deben incluir criterios que aseguren la transparencia tanto en la distribución y aplicación de los recursos como en la comprobación de su erogación, así como los plazos y calendarios de entrega de los fondos que atendiendo a las necesidades de las entidades federativas, y de acuerdo con la disponibilidad de haberes que el Presupuesto de Egresos aprobado establezca, garanticen la aplicación oportuna de los mismos. La ministración del dinero debe ser oportuna y respetar dichos calendarios.⁴⁵²

Sin comprometer medios económicos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas, deben especificarse las fuentes de ingreso o facultades de recaudación con las que cuentan para completar el numerario transferido, así como tomar las medidas necesarias y establecer los mecanismos precisos para afrontar posibles contingencias en los programas y proyectos reasignados.⁴⁵³

En el caso de que haya recursos públicos federales que no pierden su naturaleza de tales al ser traspasados, deben ser depositados en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de la vigilancia y comprobación de su ejercicio. La Auditoría Superior de la Federación, al efecto, acuerda con sus homólogas locales las reglas y procedimientos para supervisar el ejercicio de los fondos así cedidos. Para la fiscalización de los recursos federales transferidos mediante convenios de reasignación, y de aquellos que no pierden su carácter federal, debe destinarse el equivalente al uno al millar de los mismos recursos.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ *Ibidem*, artículo 58, fracciones V y VII.

⁴⁵¹ *Ibidem*, artículo 58, fracción I.

⁴⁵² *Ibidem*, artículo 58, fracciones II y III.

⁴⁵³ *Ibidem*, artículo 58, fracciones IV, VI y VIII.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, artículo 58, fracciones IX, X y XI.

Los convenios de reasignación, que deben contener criterios que aseguren la transparencia en su distribución, aplicación y comprobación, son celebrados por el Ejecutivo Federal por conducto de los titulares de las dependencias que reasignan los recursos presupuestarios —o los de las entidades y el de la respectiva dependencia coordinadora de sector— con apego al convenio modelo que señalen la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, y con la autorización presupuestaria de aquélla.⁴⁵⁵

Los caudales transferidos por las dependencias o entidades federales a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de los objetivos previstos en sus respectivos programas no pierden su carácter federal, por lo que su erogación debe ser comprobada en los términos de las disposiciones federales aplicables, para lo cual debe quedar consignado en dichos convenios el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública emiten los lineamientos necesarios para asegurar un ejercicio transparente, ágil y eficiente del numerario así cedido. Las guías para su supervisión y auditoría son señaladas por la Auditoría Superior de la Federación a las áreas de fiscalización de los congresos de los estados.⁴⁵⁶

Los convenios —y en su caso las modificaciones a éstos— deben ser publicados por las dependencias y entidades en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los quince días hábiles posteriores a su formalización. Conforme a las disposiciones aplicables y considerando la racionalización del gasto público, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y con apoyo de las dependencias correspondientes, informa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el proyecto de descentralización de los programas, así como el de los recursos contemplados en el rubro de delegaciones a las entidades federativas.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ *Ibidem*, artículo 58, párrafos segundo y tercero.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, encabezado del artículo 59.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, artículo 59, penúltimo párrafo, y artículo 60.

c'') Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios

Los acuerdos a los que se ha hecho referencia, mediante los cuales se transmiten responsabilidades y recursos del gobierno federal a sus homólogos locales, son los convenios de coordinación y reasignación de recursos presupuestarios.

Previo dictamen de suficiencia presupuestaria emitido por la Secretaría de Hacienda, las dependencias y entidades de la administración pública federal pueden, conforme a ellos, reasignar recursos con cargo a su presupuesto autorizado. El Ejecutivo Federal, por conducto de los titulares de las dependencias y entidades paraestatales que hagan la reasignación —y en su caso, de la dependencia que coordine su sector— celebra con los gobiernos de las entidades federativas convenios de reasignación de recursos, que deben apegarse al convenio modelo que hubieran preparado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.⁴⁵⁸

Los citados convenios tienen por objeto coordinar en la materia de que se trate, la participación del Ejecutivo Federal y el de la entidad federativa para transferir a ésta responsabilidades, determinar la aplicación que se dará a los recursos, acordar los compromisos que sobre el particular asumen cada uno de ellos, así como los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio.⁴⁵⁹ Los recursos reasignados deben registrarse conforme a la naturaleza del gasto —de capital o corriente—, y destinarse en forma exclusiva a la adquisición de los bienes y servicios que para los fines convenidos se requieran, sin traspasarlos en ningún caso a otros conceptos. Los recursos federales deben ser aplicados en los términos y plazos que se prevén en los anexos —donde debe especificarse la partida de la que provienen—, y ser administrados únicamente en la cuenta específica señalada para esos efectos, sin hacer traspasos a ninguna otra.⁴⁶⁰

Los recursos reasignados no pierden su carácter federal, por lo que la documentación comprobatoria del gasto debe cumplir los requisitos fisca-

⁴⁵⁸ Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios celebrado por la Secretaría de Seguridad Pública y el Gobierno del Distrito Federal, puntos 2 y 3 de los antecedentes.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, cláusula primera.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, cláusulas cuarta y sexta, fracciones I y III.

les establecidos en las disposiciones federales aplicables, y en cuanto a las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que se efectúen con los mencionados recursos, deben observarse las disposiciones federales aplicables de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Por lo tanto, el gobierno de la entidad federativa debe comprometerse a recabar la documentación comprobatoria de las erogaciones; a realizar los registros correspondientes en la contabilidad y en la cuenta de la hacienda pública de la entidad conforme sean devengados y ejercidos los recursos; y en corresponsabilidad con la dependencia ejecutora local a dar cumplimiento a las demás disposiciones federales aplicables a la administración de dichos recursos.⁴⁶¹

También validada por la dependencia o entidad paraestatal federal que hubiera efectuado la reasignación, el gobierno local —por conducto de su secretaría de finanzas— debe entregar a la Secretaría de Hacienda la relación detallada de las erogaciones elaborada por la instancia ejecutora, y mantener en custodia la documentación original comprobatoria del gasto hasta que le sea requerida.⁴⁶²

Asimismo, en coordinación con la dependencia federal que hubiera efectuado la reasignación, se compromete a evaluar el avance en el cumplimiento de las metas e indicadores previstos, así como el impacto de las acciones realizadas; a proporcionar la información y documentación que en relación con los recursos reasignados requieran los órganos de control y fiscalización federales y estatales facultados para ejercer esas funciones, y a permitirles las visitas de inspección que en ejercicio de sus respectivas atribuciones lleven a cabo.⁴⁶³

Por otra parte, en la fecha establecida debe presentar directamente a la Secretaría de la Función Pública, y por conducto de la dependencia que hubiera efectuado la reasignación a la Secretaría de Hacienda, el cierre del ejercicio de las operaciones realizadas, las conciliaciones bancarias y el detalle de los recursos ejercidos. Los saldos disponibles en la cuenta bancaria específica —incluyendo los rendimientos financieros generados— que no se encuentren devengados en la fecha establecida en el convenio deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ *Ibidem*, cláusula sexta, fracciones III, IV y X.

⁴⁶² *Ibidem*, cláusula sexta, fracción IV.

⁴⁶³ *Ibidem*, cláusula sexta, fracciones VII, VII y IX.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, cláusula decimosegunda.

Sin perjuicio de las acciones de control, vigilancia y evaluación de los recursos federales que en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realice el gobierno de la entidad, corresponde ejercer esas mismas funciones a la dependencia que hubiera efectuado la reasignación, a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de la Función Pública —la cual puede en cualquier momento verificar el cumplimiento de los compromisos a cargo del gobierno local—, y a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y demás disposiciones aplicables.⁴⁶⁵

Previa opinión de la Secretaría de Hacienda, o por recomendación de ésta o de la Secretaría de la Función Pública, o de ambas, y habiendo escuchado al gobierno local, la dependencia que hubiera efectuado la reasignación puede suspender la radicación de recursos al gobierno local cuando se determine que esos recursos se han destinado a fines distintos de los previstos, o que no se cumplió con las obligaciones contraídas.⁴⁶⁶

D. Endeudamiento

La obligación fundamental de cualquier administración es satisfacer las necesidades de su población; pero la necesidad de mantener su hacienda pública saneada le impide programar gastos en exceso de lo que está previsto que va a percibir, y esto la constriñe a abstenerse de proyectar acciones que no puede costear. La forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que el gasto se apoye —tanto como sea posible— en impuestos y derechos recaudados por sus propias autoridades, o recaudados por una jurisdicción ajena y percibidos como participaciones; en recursos provenientes de la colaboración ciudadana⁴⁶⁷ a través de aportaciones para obras públicas por cooperación destinadas a la creación de infraestructura para la prestación de servicios públicos, y en los rendimientos de las empresas públicas prestadoras de servicios o productoras de bienes. De ser estos ingresos insuficientes, pueden complementarse con transferencias otorgadas con el carácter de subsidios por gobiernos ajenos.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, cláusula novena.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, cláusula decimoprimer.

⁴⁶⁷ Zarzosa Escobedo, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 47, junio de 1994, pp. 9 y 16.

Una vez agotadas las ya mencionadas formas ordinarias de obtener ingresos —y si las obras son impostergables— puede recurrirse al endeudamiento, que es una forma extraordinaria de financiamiento a la que debe acudir con muchas precauciones, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social al hacer posible emprender proyectos que con los ingresos ordinarios son irrealizables, fuera de control por una mala planeación o una mala administración puede producir consecuencias muy lesivas en la economía de la entidad endeudada.

Atendiendo a su aspecto positivo, el endeudamiento es un medio de utilizar en el presente recursos futuros que se sabe fundadamente que se obtendrán a través de la imposición, como ocurre cuando la estructura fiscal opera correctamente. El crédito es una fuente sana de recursos cuando se recurre a él sólo para complementar los recursos ordinarios. En este caso es una forma de financiamiento que amplía la capacidad del gobierno para construir obras públicas y prestar servicios oportunamente sin acudir —suponiendo que en el sistema tributario se esté haciendo un uso eficiente de las fuentes de recaudación— a la imposición de nuevos gravámenes o a aumentar las tasas de los ya existentes. Así entendido el endeudamiento, permite movilizar al momento sumas que de otro modo se reunirían sólo a lo largo de varios años, anticipando recursos para satisfacer de forma inmediata necesidades cuya solución de otra forma tendría que ser aplazada en espera de fondos.⁴⁶⁸

Sin embargo, si la recuperación de lo invertido es lenta o nula y se cae en el círculo vicioso del endeudamiento, sea porque la administración pública renuncia a ejercer su atribución de autofinanciarse, sea porque por falta de conciencia cívica la ciudadanía se niega a sufragar los servicios públicos que demanda, o porque se combinan ambas circunstancias, el endeudamiento afecta el equilibrio de las finanzas públicas, porque implica que se condena a un número indeterminado de generaciones futuras a pagar por él indefinidamente —dando cabida cada año en el presupuesto al pago de la amortización del principal y de los intereses correspondientes— desviando al servicio de la deuda recursos que de otro modo podrían emplearse para satisfacer necesidades de la población. Por estas razones, debe acudir con cautela al empréstito, y sólo después de haber agotado las posibilidades de obtener recursos de las fuentes ordinarias de financiamiento, de las que el crédito es un complemento, no un sucedáneo.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 12, 19 y 20.

Pero cuando las circunstancias lo hacen necesario, se cumplen las condiciones económicas, y se reúnen los requisitos legales para recurrir al empréstito; no hacerlo se traduce en deficiencias en la infraestructura socioeconómica y en la agudización de las carencias de servicios públicos.⁴⁶⁹ Para impedir esto existen organismos públicos descentralizados creados tanto para facilitar a las jurisdicciones subnacionales créditos para la realización de obras de inversión como para garantizar hasta por varias veces el monto del patrimonio de los gobiernos locales y así convertirlos en sujetos de crédito para el sistema bancario nacional.⁴⁷⁰ De éste la primera opción ha de ser la banca de desarrollo, que opera con intereses moderados, porque en su área fiduciaria cuenta con fondos creados específicamente para otorgar créditos con tasas preferenciales con el fin de promover y financiar obras y servicios públicos de interés social. Por último, pueden acudir a la banca comercial o a particulares, y sujetándose a la regulación federal sobre la materia, a la emisión de títulos valor.

a. Condiciones económicas para el endeudamiento local

Con la finalidad de resolver los problemas de créditos intrínsecamente sanos cuyo servicio se dificultaba por el alza de las tasas de interés, para sanear las finanzas locales, en abril de 1995 el gobierno federal puso en operación el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, para facilitar la reestructuración de sus créditos y su conversión a UDIs. Conforme a este programa, se ampliaron plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos, se reestructuró la deuda local en unidades de inversión,⁴⁷¹ y se otorgó por parte del gobierno federal un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de UDIs Fideicomiso. En 1996 finalizó el proceso

⁴⁶⁹ Santana Loza, Salvador, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm.47, junio de 1994, pp. 40 y 41.

⁴⁷⁰ Uribe Gómez, José Candelario, "La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 90, 1o. de octubre de 1994, pp. 78-86.

⁴⁷¹ Con el propósito de brindar un instrumento que contribuyera a mitigar los problemas que la inflación ocasionaba en los ahorradores y en los acreditados, conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de abril de 1995 se establecieron las obligaciones que podían denominarse en unidades de inversión. Éstas son unidades de cuenta de valor real constante, en las que pueden denominarse los títulos de crédito, pero no los cheques y en general los contratos mercantiles u otros actos de comercio. Su valor en pesos lo publica periódicamente el Banco de México en el *DOF*.

de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores, lo que abrió la posibilidad de otorgar préstamos directamente a los municipios sin contar con el aval solidario de los gobiernos estatales, lo que significa otorgarles crédito con base exclusivamente en el riesgo-municipio. A finales de ese mismo año se concedieron los primeros créditos con esta modalidad.⁴⁷²

Posteriormente, durante el primer semestre de 1997 la Secretaría de Hacienda y la Asociación de Banqueros de México, A. C., establecieron un acuerdo para favorecer a los estados y municipios que habían reestructurado así sus créditos—incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas públicas—, lo que les dio la posibilidad de ampliar el plazo de la reestructura por hasta doce años adicionales, y de pagar una tasa más baja de interés si efectuaban un pago anticipado de un cierto porcentaje de su adeudo.⁴⁷³

El uso prudente del crédito público lo constituye en un elemento positivo para vigorizar las finanzas públicas y fomentar el progreso económico y social; pero no es un instrumento de desarrollo que pueda tomarse a la ligera, sino que debe mantenerse bajo control, porque si no se respetan los límites de la capacidad de endeudamiento puede ocasionar problemas de sobreendeudamiento que inhiben entonces el crecimiento económico.⁴⁷⁴

Para evitar este riesgo en las leyes de deuda pública se establecen límites para la contratación de empréstitos, sea que el congreso estatal los señale y defina anualmente como una cantidad hasta la que puede llegar el endeudamiento sin relacionarla con algún indicador, o que el tope se exprese como un porcentaje del presupuesto de egresos o de ingresos, lo que puede hacerse sin tomar en cuenta las obligaciones ya existentes, o considerando en dicho tanto por ciento la deuda en que va a incurrirse menos la amortización de los préstamos que se hubieran contratado con anterioridad.

⁴⁷² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *DOF*, 6 de agosto de 1997, pp. 23 y 24.

⁴⁷³ Informe anual del Banco de México, 1997, pp. 132-136.

⁴⁷⁴ Indetec, "Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm 114, 28 de febrero de 1999, p. 115.

b. Requisitos legales para el endeudamiento a nivel estatal y municipal

Para que pueda ser utilizada con éxito, la deuda pública local exige una buena planeación y supervisión estricta.⁴⁷⁵ Estados y municipios “sólo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales, ni contraer directa o indirectamente obligaciones o contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones; tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros ni pactar deudas que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”. De serles posible establecer relaciones crediticias internacionales, la multiplicidad de este tipo de operaciones sin control pondría en peligro la estabilidad económica del país.⁴⁷⁶ Los fondos provenientes del endeudamiento deben destinarse únicamente a inversiones públicas productivas, y contratar dichos financiamientos de acuerdo con las bases establecidas por las respectivas legislaturas.⁴⁷⁷ Esto les impone a los estados cortapisas en cuanto a la procedencia y el destino del crédito, y la exigencia de legislar sobre la materia.

A pesar de esto, y de que en las Constituciones locales⁴⁷⁸ están establecidas las atribuciones en materia de endeudamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como las de las autoridades municipales, para 1994 sólo once entidades federativas: Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz habían entendido el precepto de la carta magna en el sentido de que los congresos locales deben emitir cuerpos jurídicos exclusivos que reglamenten íntegramente los empréstitos u obligaciones contraídos por las entidades federativas y sus subdivisiones políticas. Paulatinamente fueron estableciéndose más leyes específicas sobre esta materia, y a principios de 2005 sólo Nuevo León y Tlaxcala carecen de ellas. Excepto en San Luis Potosí, donde existe una ley muni-

⁴⁷⁵ Uribe Gómez, José Candelario, “¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 46, marzo de 1994, pp. 38, 41 y 48.

⁴⁷⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 117 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II, p. 1194.

⁴⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

⁴⁷⁸ Uribe Gómez, José Candelario, “Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, pp. 93-96.

cipal en la materia, un mismo ordenamiento prevé el endeudamiento del estado y el de sus subdivisiones políticas.

Pero independientemente de la existencia de leyes específicas, dispersos en varios ordenamientos se encuentran preceptos que regulan los empréstitos: leyes orgánicas de la administración pública, leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, leyes de hacienda, leyes de ingresos, códigos fiscales, y presupuestos de egresos. Sólo que en ausencia de normas particulares, cada vez que ha de contratarse un empréstito el Ejecutivo debe solicitar a la legislatura correspondiente la expedición de un decreto en el que se señalen las condiciones y se fijen los montos autorizados.

a') Preceptos establecidos en las leyes de deuda pública estatales⁴⁷⁹

Las bases y los requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y obligaciones a cargo de los estados y los municipios, así como de sus respectivas entidades gubernamentales: organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, y fideicomisos de los que alguna de las instituciones señaladas tenga el carácter de fideicomitente, están establecidas en sus leyes de deuda pública, en las que asimismo se regula el manejo de sus operaciones, y se establece lo relativo a su registro y control.⁴⁸⁰

Por deuda pública estatal se entiende la contraída por el gobierno del estado como responsable directo, o como deudor solidario de sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de los que alguna de esas instituciones sea fideicomitente;⁴⁸¹ y por deuda municipal la constituida por los créditos, empréstitos y obligaciones contraídos por los municipios como responsables directos, o como deudores solidarios de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de los que sea fideicomitente alguna de esas instituciones.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Cotejadas artículo por artículo no son análogas las leyes de cada uno de los estados, porque no existió una ley modelo a la que las entidades tuvieran que ajustarse; sin embargo, por estar regulando la misma materia, y sujetos a las mismas condiciones impuestas por la Constitución federal y la propia —que se ciñe a lo establecido por aquella—, esencialmente son similares.

⁴⁸⁰ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículo 1o.

⁴⁸¹ *Ibidem*, artículo 6o.

⁴⁸² *Ibidem*, artículo 7o.

Las operaciones de endeudamiento contratadas con el carácter de acreditados por el estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales y municipales y las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria tienen el carácter de créditos directos, y son créditos contingentes los derivados de operaciones del estado o de los municipios como avales o responsables solidarios de sus respectivas entidades gubernamentales, incluidos los fideicomisos.⁴⁸³

La deuda está constituida por las operaciones de financiamiento que deriven de la suscripción o emisión de títulos de crédito, de la adquisición de bienes y de la ejecución de obras o la prestación de servicios cuyo pago se pacte a plazos; por los pasivos contingentes relacionados con los actos antes mencionados, y por todas las operaciones de endeudamiento que comprendan obligaciones a plazos, así como por las obligaciones de exigibilidad contingente derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las multicitadas entidades gubernamentales.⁴⁸⁴ El servicio de la deuda está constituido por la amortización del capital, y por el pago de los intereses, las comisiones y los otros cargos que se hubieran convenido en las operaciones de crédito.⁴⁸⁵

Los recursos provenientes de créditos, empréstitos y obligaciones directas y contingentes contraídos en los términos de la Constitución federal⁴⁸⁶ y de la respectiva Constitución estatal sólo pueden destinarse a inversiones públicas productivas, debiendo considerarse como tales tanto las de carácter económico como las de carácter social, siempre que de manera directa o indirecta produzcan un incremento en sus ingresos,

⁴⁸³ *Ibidem*, artículo 8o.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, artículo 9o.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, artículo 5o.

⁴⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII. Los estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones ni con sociedades o particulares extranjeros; tampoco pueden adquirir obligaciones o contraer empréstitos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Ni ellos ni sus municipios —ni sus organismos descentralizados y empresas públicas— pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, sean contratados conforme a las bases que establezcan las respectivas legislaturas en una ley, y sean pactados por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En la Constitución de cada una de las entidades federativas hay un artículo en el mismo tenor.

quedando comprendidas con este carácter las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes, y prestación de servicios públicos.⁴⁸⁷

a'') Condiciones para el endeudamiento

Siempre que el estado y los municipios soliciten autorización del Congreso para la contratación de operaciones crediticias, deben acompañar su instancia de elementos de juicio o criterios que la sustenten.

Los créditos pretendidos por el estado deben destinarse prioritariamente a la ejecución de las acciones comprendidas en el plan estatal de desarrollo, en los programas a mediano plazo y en los programas operativos anuales de él derivados, y en el presupuesto de egresos del estado, así como a la realización de las acciones incluidas en el convenio estatal de desarrollo, en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado derivados de dicho plan. Por lo que respecta a los créditos solicitados por los municipios, éstos deben destinarse a la ejecución de las acciones contenidas en los planes municipales de desarrollo, en los programas operativos anuales de él derivados y en el presupuesto de egresos municipal, así como a la realización de las acciones incluidas en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado comprendidos en dichos planes. Y ya se trate del estado o de sus subdivisiones políticas al cumplimiento de las obligaciones conexas o relacionadas con las mencionadas operaciones.⁴⁸⁸

b'') Restricciones al endeudamiento

Prevía autorización del correspondiente Congreso, los estados y los municipios pueden emitir bonos u otros títulos de deuda pagaderos sólo en moneda nacional, y dentro del territorio de la República mexicana, y colocarlos en los mercados nacionales de capitales, ya sea directamente o a través de consorcios o agentes financieros.⁴⁸⁹ Tanto en el acta de emisión como en los títulos deben citarse los datos fundamentales de la auto-

⁴⁸⁷ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículos 20. y 30.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, artículo 10.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, artículo 25.

rización, así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean éstos gobiernos, particulares u organismos internacionales, y no tienen validez los documentos si no se consignan estos datos.⁴⁹⁰ El crédito público contratado y las garantías otorgadas deben ceñirse a las autorizaciones efectuadas por el Congreso, y aplicarse precisamente al fin establecido en el decreto expedido para tal efecto; cualquier modificación requiere la anuencia del Congreso.⁴⁹¹

Salvo que el pago adelantado presente ventajas notorias a sus finanzas, ni el estado ni los municipios pueden realizar operaciones de conversión de deuda pública. La consolidación de la deuda, o cualquier otra modalidad de conversión distinta de la establecida en la Ley de Deuda Pública puede efectuarse sólo con autorización del Congreso.⁴⁹²

Queda prohibido realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, excepto para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, siempre que los adeudos se amorticen en el mismo ejercicio fiscal en el que se contraten.⁴⁹³

c'') Atribuciones del Ejecutivo

Para contratar créditos o empréstitos directos o contingentes, y en su caso para afectar en garantía de pago las participaciones del estado en ingresos federales —siempre que sean suficientes para garantizar el pago total en el plazo estipulado—, el Ejecutivo estatal debe solicitar la autorización del Congreso. Independientemente de esto, en la iniciativa de ley de ingresos que el Ejecutivo estatal presente al Poder Legislativo debe estar previsto el monto del empréstito anual, ya que las operaciones adicionales de endeudamiento sólo pueden celebrarse previa autorización del Congreso, y para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley. Y concomitantemente en el proyecto de presupuesto de egresos deben establecerse las provisiones correspondientes a amortizaciones de capital, pago de intereses y demás accesorios derivados de las operaciones de endeudamiento contraídas por el gobierno.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ *Ibidem*, artículo 28.

⁴⁹¹ *Ibidem*, artículo 24.

⁴⁹² *Ibidem*, artículo 29.

⁴⁹³ *Ibidem*, artículos 34 y 4o., párrafo tercero.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, artículos 4o., párrafo primero; 16, fracción II, y 17, fracciones V y VII.

Acompañando la iniciativa de ley de ingresos debe presentarse un informe del estado que guarda la deuda pública, especificando el origen y las condiciones de su operación: los montos de financiamiento contratados, los organismos que los contrataron, los plazos, tasas de interés, los periodos de gracia y las garantías; los servicios, bienes u obras públicas productivas a los que se destinó el financiamiento, y el saldo de la deuda, que comprende la forma y plazos de amortización del capital, y el pago de intereses y demás conceptos relacionados.⁴⁹⁵

El Ejecutivo tiene todas las facultades para formalizar, administrar y controlar la deuda pública del estado: le compete elaborar los proyectos de decreto que se presentan al Congreso en relación con las solicitudes de autorización para la contratación de créditos; celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos y demás operaciones financieras, ya sea que las contrate como deudor directo, como aval, o como responsable solidario de las operaciones de endeudamiento que contraigan las entidades gubernamentales —incluidos los municipios—, y suscribir los documentos y títulos de crédito que para tales efectos sean necesarios, así como los que requieran las operaciones de reestructuración de los créditos contraídos por el gobierno estatal en esas mismas circunstancias.⁴⁹⁶

Le corresponde al Ejecutivo —a través de su dependencia encargada de las finanzas— evaluar las necesidades y la capacidad de endeudamiento del estado y de las entidades gubernamentales, así como asesorarlas en materia de deuda pública —tratándose de los municipios, sólo si así lo solicitan—⁴⁹⁷ y autorizar a los organismos descentralizados del estado, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos, para gestionar y contratar financiamientos ajustándose a sus presupuestos y a las disposiciones legales.⁴⁹⁸

Asimismo, sujetándose a los montos y plazos fijados por el Congreso en el decreto respectivo, puede celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos; reglamentar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos de deuda y su amortización; emitir bonos y demás obligaciones de deuda pública, así como contratar y administrar la deuda pública del gobierno del estado; llevar un registro de los créditos directos o contingentes contraídos por el estado, estableciendo el monto, plazos de

⁴⁹⁵ *Ibidem*, artículos 4o., párrafo segundo y 16, fracción I.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, artículo 17, fracciones XIV, II, III y IV.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, artículo 17, fracción I.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, artículo 17, fracción VI.

pago, destino de los recursos, entidad acreditada, garantías otorgadas, y las demás características que las identifiquen; y vigilar —excepto si los créditos fueron contratados por entidades municipales— que los recursos obtenidos en la contratación de los créditos sean destinados precisamente a los fines para los cuales fueron otorgados.⁴⁹⁹

Igualmente —excepto cuando la entidad avalada pertenezca a un municipio—, el Ejecutivo estatal debe velar por que se realicen oportunamente los pagos por concepto de amortizaciones de capital, intereses y demás accesorios derivados de los créditos contratados por el estado, ya sea en forma directa o con su aval.⁵⁰⁰

El estado —por conducto de su organismo a cargo de las finanzas— puede otorgar créditos a las entidades gubernamentales, siempre que el importe y el respectivo costo financiero se restituya dentro de un plazo que no exceda de doce meses a partir de su otorgamiento, y tratándose de sus municipios, dentro del periodo de la administración a la que se otorguen.⁵⁰¹

d'') Atribuciones del Congreso

Al Congreso le compete examinar y aprobar los montos del endeudamiento neto anual contenidos en las iniciativas de leyes de ingresos presentadas por el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos, así como los endeudamientos adicionales, para lo cual puede solicitar a las mencionadas entidades la documentación e información que considere pertinentes. También le corresponde reconocer la deuda pública del estado y de los municipios y decretar la manera de hacer su pago.⁵⁰²

Asimismo, al Congreso le concierne autorizar al estado para afectar en garantía del pago de los créditos que contraiga como deudor directo o indirecto las participaciones que le corresponden en ingresos federales, siempre que éstas sean suficientes para garantizar su pago total dentro del plazo estipulado, y cumpliendo esa misma condición, autorizar a los municipios la afectación de sus participaciones en ingresos federales y estatales con el mismo propósito, así como dar su anuencia a uno y otros para la ampliación o prórroga de la fecha de pago de los créditos contra-

⁴⁹⁹ *Ibidem*, artículo 17, fracciones XI, X, IX y XIII.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, artículo 17, fracción VIII.

⁵⁰¹ *Ibidem*, artículos 33 y 23.

⁵⁰² *Ibidem*, artículo 15, fracciones I, III y VII.

tados. También le atañe verificar que las operaciones de deuda de las entidades mencionadas se realicen conforme a la venia que hubiera otorgado, y a las disposiciones de la Ley de Deuda Pública.⁵⁰³

El Congreso puede dar su consentimiento al Ejecutivo para que se constituya en aval o responsable solidario de los municipios, sus organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación mayoritaria, siempre y cuando los municipios afecten las participaciones que les correspondan en ingresos federales y estatales, y éstas sean suficientes para garantizar el pago de las obligaciones contraídas dentro del plazo convenido. Si de la evaluación que realice el organismo estatal encargado de las finanzas se desprende que la capacidad de pago de alguna de las entidades públicas de que se trate —incluidos los municipios— es insuficiente, o que el proyecto que se pretende financiar no corresponde a una inversión pública productiva, no procede el aval o la garantía solidaria del estado, salvo que los recursos del adeudo vayan a ser utilizados para reparar daños causados por desastres naturales.⁵⁰⁴

e'') Atribuciones de los municipios

En el ámbito de su competencia, el presidente municipal, el tesorero y los demás funcionarios señalados en las leyes y reglamentos aplicables están facultados para ejercer las mismas funciones y atribuciones que los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado. El registro de los créditos directos y contingentes contratados por los municipios es llevado por la tesorería municipal. Para contratar empréstitos y suscribir los títulos y documentos necesarios para formalizar las operaciones que celebren, así como para constituirse en avales o responsables solidarios de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, los municipios requieren la autorización de sus ayuntamientos. Éstos, con el acuerdo de la mayoría de sus integrantes, pueden contratar los créditos o empréstitos que puedan ser pagados dentro del periodo administrativo en que se otorguen.⁵⁰⁵

Asimismo, pueden comprometer al municipio por un plazo mayor al del periodo de la administración en funciones siempre y cuando medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, el

⁵⁰³ *Ibidem*, artículos 15, fracciones IV, V, y VI, y 17, fracción III.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, artículos 30 y 32.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, artículos 18, 19 y 23.

monto del adeudo no exceda del 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en el que hayan de celebrarse los contratos, los recursos se destinen a infraestructura del municipio, y el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del periodo de las siguientes dos administraciones municipales. Durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones no pueden celebrarse estos actos ni otorgarse autorizaciones para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o se sufrague gasto corriente.⁵⁰⁶

f'') Control, fiscalización y publicidad

Cada una de las entidades gubernamentales —incluidos los municipios— debe contar con un registro para llevar el control interno de sus operaciones, independientemente de que la dependencia encargada de las finanzas del estado lleve un registro central de la deuda pública estatal. Por su parte, por conducto de su órgano superior de fiscalización, el Congreso estatal hace lo mismo respecto a todas las operaciones de deuda pública estatal y municipal. A fin de facilitarle el cumplimiento de sus atribuciones, el Ejecutivo estatal y los funcionarios municipales deben enviarle los contratos de endeudamiento que celebren al amparo de las autorizaciones que les hubiera concedido, y brindarle toda la información que les solicite.⁵⁰⁷

Los mencionados registros deben contener al menos los datos relativos al número progresivo que corresponda; la autorización del Congreso del estado, del organismo encargado de las finanzas y del ayuntamiento de que se trate, o la de la institución pública que deba darla; el organismo u organismos con los que se contrató; los plazos, las tasas de interés y las garantías que se otorgaron; el destino de los recursos obtenidos; la amortización del capital y el pago de intereses realizados durante el año, así como su saldo, o, en su caso, el incumplimiento de lo pactado; las cancelaciones de las inscripciones, y los que determinen otras disposiciones.⁵⁰⁸

Dentro de los treinta días siguientes al término de cada ejercicio fiscal, todas las entidades gubernamentales deben publicar en el periódico oficial del estado, y en el diario de mayor circulación de la región —y si para los municipios esto no es posible, en los tableros de avisos de las pre-

⁵⁰⁶ *Ibidem*, artículo 23.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, artículos 36, 12 y 37.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, artículo 38.

sidencias municipales— el saldo y los movimientos de su deuda pública en el ejercicio de que se trate, y consignar la información y datos necesarios para su comprensión. La omisión de este requisito es causa grave de responsabilidad.⁵⁰⁹

b') Preceptos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha permanecido inalterable el principio de que las participaciones que en los ingresos federales les corresponden a los estados, a los municipios y al Distrito Federal son inembargables e inafectables a fines específicos, y no están sujetas a retención, excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional y de las instituciones nacionales de crédito. No obstante, las condiciones para reconocer esa excepción sí se han modificado.

A partir de 1982⁵¹⁰ se establece que dicha excepción procede si las participaciones se destinan al pago de obligaciones autorizadas por las legislaturas correspondientes a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando estén asentadas —previa solicitud de las entidades— en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, dependiente de la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵¹¹ Desde ese mismo año, se considera la inscripción de las obligaciones de los municipios, a condición de que cuenten con la garantía solidaria del estado del cual forman parte, o la mencionada secretaría estime que sus participaciones bastan para responder a sus compromisos.⁵¹² Desde entonces lo que ha variado es el sentido de la inscripción en dicho Registro.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, artículo 11.

⁵¹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., primer párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1981.

⁵¹¹ Los requisitos para el registro de dichas obligaciones y empréstito se consignaron en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 7 de julio de 1982.

⁵¹² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1981.

a'') Registro

Para que procediera la designación de las participaciones como prenda del cumplimiento de las obligaciones contratadas por los estados, el Distrito Federal o los municipios, hasta 1995 las garantías respectivas debieron quedar asentadas —previa solicitud de las entidades— en el ya mencionado registro. A partir de 1996,⁵¹³ cuando las participaciones en ingresos federales de los estados, de sus municipios y del Distrito Federal han quedado afectas en garantía del pago de sus obligaciones directas y contingentes contraídas con apego a las disposiciones aplicables de sus respectivas leyes de deuda, a solicitud de esas jurisdicciones pueden inscribirse en el multicitado registro para efectos meramente declarativos. El asiento en éste es independiente del que debe hacerse en el registro único de obligaciones y empréstitos de cada entidad.⁵¹⁴ En ningún caso las participaciones que corresponden a un municipio pueden ser empleadas como garantía del pago de obligaciones del estado al que pertenece, o como prenda de las de otros municipios.⁵¹⁵

Para dar curso a la inscripción de las obligaciones deben estar relacionadas con empréstitos contraídos con mexicanos, ser pagaderas en moneda nacional y estar los fondos obtenidos de ellas destinados a inversiones productivas, entendiendo por tales “las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, o a la prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios, o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”.⁵¹⁶

La petición de registro —que debe contener los principales datos de la obligación cuya inscripción se gestiona— tiene que estar acompañada de la certificación de que la obligación materia del trámite se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad soli-

⁵¹³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o. según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995

⁵¹⁴ Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 15 de octubre de 2001, artículo 3o. párrafo segundo.

⁵¹⁵ *Ibidem*, artículo 4o. penúltimo párrafo.

⁵¹⁶ *Ibidem*, artículo 1o.

citante, así como de un ejemplar del instrumento jurídico original en el que conste la obligación directa o contingente de que se trata, y si está documentada en títulos de crédito, de la copia certificada de los mismos títulos.⁵¹⁷

Para que proceda la inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda, la entidad interesada está obligada a manifestar bajo protesta de decir verdad que cuenta con la autorización previa del Congreso local para afectar sus participaciones en garantía del pago de sus obligaciones; a presentar la publicación hecha en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional de la información fiscal y financiera relevante del año de calendario precedente al de la solicitud de inscripción —y si está disponible, la del primer semestre del año de que se trate—; y a acreditar que la entidad se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

Asimismo, la entidad solicitante tiene que declarar bajo protesta de decir verdad que las obligaciones fueron contraídas por los conceptos fijados en su respectivo presupuesto, dentro de los límites en él señalados, conforme a las bases establecidas por su respectiva legislatura y cumpliendo con la obligación de no acudir a mercados externos de capital; y tratándose de títulos de crédito, debe afirmar —sujetándose a la misma condición— que en éstos está indicado que sólo pueden ser negociados dentro del territorio nacional, con instituciones de crédito que operen en él, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.⁵¹⁸ Además de acatar los requisitos anteriores, el Distrito Federal está sujeto a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.⁵¹⁹

Tratándose de obligaciones de un municipio que no cuente con la garantía solidaria del estado que integra, la Secretaría de Hacienda considerará que tiene participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los dos casos siguientes: cuando el esquema establecido para el pago de dichas obligaciones merezca la opinión favorable —otorgada por escrito— de la propia Secretaría de Hacienda, y cuando las dos calificaciones crediticias para determinar los factores de ponderación de riesgo de crédito de la obligación para la que se solicita el registro —a las que se refieren las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las

⁵¹⁷ *Ibidem*, artículo 6o.

⁵¹⁸ *Ibidem*, artículo 4o.

⁵¹⁹ *Ibidem*, artículo 5o.

Instituciones de Banca Múltiple, así como las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo— la hayan clasificado como grado de inversión. En ambos casos las obligaciones deben estar inscritas en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad federativa a la que corresponde el municipio solicitante.⁵²⁰

Si las solicitudes presentadas por las entidades y los municipios no cumplen todos los requisitos señalados, no procede su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, la cual, una vez efectuada, sólo puede modificarse previa solicitud en la que se declare bajo protesta de decir verdad que se han cumplido los requisitos legales para hacer la rectificación, a la que se anexen un ejemplar original del instrumento jurídico en el que consta dicho cambio y la certificación de que se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante.⁵²¹

Los estados, los municipios y el Distrito Federal deben informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda la situación que guardan sus obligaciones asentadas en dicho registro, y cuando el adeudo haya sido totalmente pagado deben presentarle la documentación respectiva para que proceda a la cancelación de la inscripción.⁵²²

b'') Pago

Con cargo a las participaciones en ingresos federales afectadas al pago de los compromisos de las entidades y de los municipios, hasta 1995 y siguiendo el orden cronológico de su inscripción en el multicitado registro, fue la Secretaría de Hacienda la que efectuó los pagos correspondientes a las obligaciones en él asentadas. Desde 1996 dejó de corresponderle esta atribución, que pasó a ser responsabilidad de dichas jurisdicciones, cumplida de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus propias leyes de deuda pública, por lo que cada entidad debe contar con un registro único de obligaciones y empréstitos.⁵²³

⁵²⁰ *Ibidem*, artículo 11, y Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo.

⁵²¹ *Ibidem*, artículo 7o.

⁵²² *Ibidem*, artículo 8o.

⁵²³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995. De acuerdo con la fracción III del artículo decimotercero transitorio, esa disposición no fue aplicable a la deuda contraída al 31 de diciembre de 1995.

c'') Información

Desde 1996 las entidades deben revelar en forma periódica la información relativa a sus registros de deuda;⁵²⁴ y desde 2000 están obligadas a divulgar en un diario de circulación local, y en uno de circulación nacional, la información fiscal y financiera que consideren relevante, que en ningún caso puede tener más de seis meses.⁵²⁵ La publicación de la información del año de calendario precedente, o la del primer semestre del año de calendario en curso —según corresponda— debe ser acreditada al presentar la solicitud de inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda.⁵²⁶ El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.⁵²⁷

2. Gasto

Para fortalecer las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales —principalmente de éstos—, el gobierno federal transfiere fondos a programas intergubernamentales para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; para promover el crecimiento y distribución con equilibrio en todo el territorio nacional; para alentar el desarrollo ordenado de ciudades y regiones; para aumentar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social para que superen la pobreza extrema, y para construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.⁵²⁸

⁵²⁴ *Ibidem*, artículo 9o., tercer párrafo, según reforma publicada en el *DOF*, 15 de diciembre de 1995.

⁵²⁵ Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, artículo 2o., fracciones V y VI, según reforma publicada en el *DOF*, 28 de enero de 2000.

⁵²⁶ Reglamento del artículo 9o., de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones en Materia de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el *DOF*, 15 de octubre de 2001, artículo 4o., fracción II.

⁵²⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo quinto, según reforma publicada en el *DOF*, del 15 de diciembre de 1995.

⁵²⁸ Convenio de Desarrollo Social 1998, celebrado con el estado de Chihuahua.

Los esquemas conforme a los cuales los gobiernos estatales y municipales —en sus respectivos ámbitos de competencia— participan en la planeación y cumplimiento de las acciones ejercidas a través de los programas relacionados con el progreso social y económico, así como las pautas conforme a las cuales han de ejercer su facultad de proponer al Ejecutivo Federal —de acuerdo con la legislación federal y local aplicable— los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de dichos programas,⁵²⁹ se establecen en los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano.

Las estrategias de política social para alcanzar los fines propuestos en los distintos programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo están integrados en el presupuesto de egresos; en tanto que los criterios técnicos, métodos, fórmulas, lineamientos y calendarios de entrega de los recursos federales que compete ejercer a los gobiernos estatales y a los de sus subdivisiones políticas están consignados en el Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios, mencionado con anterioridad, y en sus anexos.

A. Planeación para el desarrollo

La exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a largo y mediano plazo en objetivos inmediatos para hacerlos realidad, es el presupuesto de egresos. En él se especifican las acciones para llevar dichos planes a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo.

Los planes a largo plazo están contenidos en el plan de desarrollo que cada presidente de la República, gobernador de un estado o presidente municipal decreta al iniciar su periodo en el gobierno para servirle de guía a la administración pública durante su mandato. Dicho plan rige el contenido de los programas que se generan en el sistema nacional,⁵³⁰ estatal o mu-

⁵²⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, artículos 16, párrafos primero y tercero; 67 y 73.

⁵³⁰ El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. A dicho sistema corresponden en el nivel local de gobierno los sistemas estatales y municipales de planeación democrática, con el mismo propósito y características.

nicipal de planeación, respectivamente, y debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses⁵³¹ contados a partir de la fecha en que tomen posesión de su cargo los mencionados funcionarios.

En dichos planes se establece la coordinación de la Federación con los estados —y a través de ellos con sus municipios—, y en su caso, la de cada estado con sus subdivisiones políticas tocante a acciones específicas tendientes a lograr un desarrollo integral equilibrado. Aunque esos documentos pueden contener consideraciones y proyecciones a largo plazo, su vigencia no puede exceder del periodo constitucional que corresponda a los funcionarios que los redactan.

El desglose y detalle de los planteamientos generales de los multicitados planes se hace a través de programas⁵³² a mediano plazo, en los que se precisan los objetivos, metas, políticas y medios que han de emplearse para cumplir lo previsto en aquél; pero la etapa crucial del proceso de planeación es la transformación de esos programas a mediano plazo en una serie de programas a corto plazo, condición indispensable para llevar a la práctica el plan de desarrollo que corresponda, porque éstos son los instrumentos para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. Los programas a corto plazo deben contener los objetivos primordiales perseguidos, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución y las posibles fuentes para su financiamiento.

La relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo es muy estrecha, porque a través de aquél se distribuyen los recursos humanos, materiales y financieros entre los diversos programas y proyectos incluidos en el plan anual de trabajo desprendido de los planes a mediano y largo plazo originados en el Plan Nacional de Desarrollo —o en su caso en los planes estatales y municipales de desarrollo—, y asimismo se determinan los instrumentos de política económica y administrativa necesarios para movilizar los recursos destinados a alcanzar los objetivos de dicho plan.⁵³³ La coordinación de los planes a mediano plazo a través de los planes anuales de trabajo es condición indispensable para llevar a la práctica los primeros.

Los programas anuales de trabajo deben ser contemplados dentro del marco de las proyecciones a mediano y largo plazo, lo que hace posible

⁵³¹ Ley de Planeación, artículo 21, tratándose del Ejecutivo Federal.

⁵³² *Ibidem*, artículo 22.

⁵³³ *Ibidem*, artículo 21, párrafo segundo.

una visión con perspectiva plurianual de las actividades de planificar, programar y presupuestar a largo, mediano y corto plazo, y las integra en un único proceso que facilita definir la estrategia por seguir, tomar las decisiones pertinentes, elaborar los programas y los presupuestos y cumplir los objetivos señalados. Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal o municipal, según el caso— en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto federal un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.

El presupuesto de egresos es la exposición de lo que se pretende realizar para satisfacer determinadas necesidades y alcanzar ciertas metas previamente decididas, mediante la estimación o proyección de las erogaciones necesarias para cumplir un programa de trabajo ya aprobado. El sistema para formular los presupuestos sigue un ciclo anual con plazos determinados para la planeación, la programación y la presupuestación propiamente dicha,⁵³⁴ de tal forma que puedan precisarse los problemas cuya solución requiere más tiempo del ciclo anual, a modo de que las acciones puedan dividirse entre el periodo para el que se presupuesta, y los ejercicios posteriores que sean necesarios, y a la vez se garantice un enfoque ordenado y términos adecuados para que en todos los niveles de la administración pública se tomen las decisiones pertinentes.

La mecánica seguida en el nivel estatal es casi idéntica al procedimiento de presupuestación en el nivel federal, porque éste se tomó como modelo adaptándolo a las realidades locales; la diferencia básica está en la diferente distribución de funciones entre las diversas secretarías que hace cada una de las entidades. Las directrices para el diseño, la elaboración y la ejecución de los presupuestos locales parten de las establecidas en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, así como en los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano, por lo que tomando en cuenta los programas operativos de cada estado, las entidades implantan en su proceso de presupuestación las medidas administrativas y financieras que consideran convenientes.

⁵³⁴ Véase Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

B. Vinculación entre la planeación para el desarrollo nacional con la estatal

La vinculación entre la planeación del desarrollo nacional y estatal se establece en el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano,⁵³⁵ que es la vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, regional, urbano y de vivienda,⁵³⁶ en los que se pactan las acciones conjuntas de los gobiernos federal y estatal respecto a programas, obras y servicios públicos que favorezcan el desarrollo regional, la realización de actividades programadas y el empleo de recursos para la atención a la población en desventaja social y económica, los procedimientos de coordinación que favorecen la planeación del desarrollo integral del estado en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y la promoción de la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; también se establecen en ellos los lineamientos metodológicos para la realización de dichas actividades, considerando la participación que corresponde a los sectores de la sociedad en la ejecución de las acciones que deben realizarse en el estado signatario.⁵³⁷

En dicho documento se integran y amplían los programas de desarrollo de los diversos sectores de las administraciones públicas federal y estatal, siguiendo una política social subsidiaria y corresponsable que coordina a las dependencias gubernamentales de cada nivel de gobierno, y a éstos entre sí, y que concierta las acciones de la sociedad civil organizada. En ese sentido, las dependencias de la administración pública federal elaboran y ejecutan los programas sectoriales,⁵³⁸ regionales⁵³⁹

⁵³⁵ Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado de Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, puntos 3, 5, 6, 7 y 8 de sus antecedentes.

⁵³⁶ Estos acuerdos han venido celebrándose desde 1977. Inicialmente se les llamó Convenios Únicos de Coordinación; en 1983 cambió su denominación a Convenios Únicos de Desarrollo, y desde 1992 hasta 2003 se llamaron Convenios de Desarrollo Social.

⁵³⁷ Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el estado de Aguascalientes.

⁵³⁸ Los programas sectoriales se refieren a los aspectos comprendidos dentro del radio de acción económico o social del que es responsable la secretaría de Estado que actúa como coordinadora del sector. Ley de Planeación, artículos 16, fracciones III y V, y 23.

⁵³⁹ Los programas regionales se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, y que se consideran claves para el desarrollo del país. Su integración corresponde a la Secretaría de Hacienda, con la intervención de las entidades federativas a las que corresponden las circunscripciones

y especiales⁵⁴⁰ que les corresponden, así como las entidades lo hacen con sus respectivos programas institucionales,⁵⁴¹ atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación.

El convenio es la herramienta fundamental de coordinación de las administraciones públicas federal y estatal para la planeación y ejecución de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios que se pacten, así como para el ejercicio de los recursos estatales y federales que les sean asignados. Dicho compromiso opera a través de la celebración de acuerdos o convenios de coordinación de carácter anual —acompañados de sus respectivos anexos— en los que se estipula la realización de los distintos programas, reconociendo la participación que en su caso corresponda a los municipios.

El cumplimiento de los programas⁵⁴² se sujeta a lo que establezca el decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, a la suficiencia presupuestaria, a las reglas de operación de los respectivos programas y a las demás disposiciones legales federales aplicables. Cuando lo que se pretende es la participación de grupos sociales o de particulares en la ejecución de acciones junto con los gobiernos federal y estatal, ajustándose a las disposiciones legales federales y locales aplicables se suscriben con ellos convenios de concertación.

El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano⁵⁴³ tiene por objeto coordinar los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal a través de las de-

que van a ser beneficiadas por el programa. Ley de Planeación, artículos 14, fracciones III, VI, y VIII, y 25.

⁵⁴⁰ Los programas especiales —cuya elaboración compete también a la Secretaría de Hacienda— son proyectos ordenados con ese carácter por el Ejecutivo Federal, por estar relacionados sea con necesidades primordiales cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo integral del país, o bien con actividades encuadradas en el ámbito de acción de dos o más secretarías de Estado. Ley de Planeación, artículos 14, fracciones VI y VII, y 26.

⁵⁴¹ Los programas institucionales son los planes de trabajo que sujetándose a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y del programa sectorial correspondiente, así como a la ley que regula su organización y funcionamiento, preparen las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo Federal, porque su ubicación dentro del sector al que corresponden las hace adecuadas para hacerse cargo de determinados proyectos. Ley de Planeación, artículos 17, fracción II, y 24.

⁵⁴² Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, cláusula séptima, párrafos 1o. y 2o.

⁵⁴³ Este Convenio surte efectos desde el 1o. de enero de 2003 hasta el 30 de noviembre de 2006.

pendencias y entidades de la administración pública federal, con las de los respectivos programas estatales, con el propósito de que las acciones que se convenga realizar en la entidad federativa —con la participación que en su caso corresponda a los municipios interesados— sean congruentes con la planeación para el desarrollo integral del estado, y con la planeación nacional del desarrollo.⁵⁴⁴ En este instrumento los ejecutivos federal y estatal aúnan esfuerzos para desarrollar mecanismos de cooperación técnica en materia de planeación, diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, así como para integrar un padrón único de beneficiarios; y convienen en intercambiar información y en desarrollar mecanismos para la medición del desarrollo humano.⁵⁴⁵

Asimismo, en un marco de concurrencia y articulación de esfuerzos, aceptan promover acciones con el fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la creación y organización de políticas públicas que con equidad y seguridad, y a través de apoyos específicos, promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, atendiendo al mismo tiempo a conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.⁵⁴⁶

El Ejecutivo Federal y el estatal establecen la conveniencia de fomentar y organizar las acciones necesarias para contar con mecanismos y políticas que aseguren la participación y convergencia de los tres niveles de gobierno, y la concurrencia de éstos con las iniciativas de la sociedad civil organizada y del sector privado para realizar complementariamente acciones que conduzcan a ampliar las capacidades individuales, a generar oportunidades que favorezcan el desarrollo local y personal, a mejorar la protección social, a formar patrimonios familiares, y al mismo tiempo a desarrollar el entorno urbano y a ordenar el territorio nacional.⁵⁴⁷

La Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la aplicación de los principios contenidos en el convenio de desarrollo social y humano celebrado, para que tomen las medidas necesarias a modo de que sus programas y acciones se vinculen por medio de convenios con la planea-

⁵⁴⁴ Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el estado de Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, cláusula primera.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, cláusula quinta.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, cláusulas primera y tercera.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, cláusula cuarta.

ción regional y estatal del desarrollo y sean congruentes con la planeación nacional.⁵⁴⁸ Las dependencias y entidades de la administración pública federal que suscriban los mencionados instrumentos deben informarlo así tanto a la Secretaría de Hacienda como a la Secretaría de la Función Pública.⁵⁴⁹

El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo estatal reconocen la necesidad de una permanente retroalimentación para la planeación de acciones y recursos que se convenga en ejecutar en el marco del multicitado convenio, por lo que acuerdan promover la creación y aplicación de instrumentos jurídicos y metodológicos para la supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones que se realicen en su cumplimiento, así como de mecanismos de coordinación. A solicitud expresa del Ejecutivo estatal, su homólogo federal puede —por conducto de las dependencias que operan los programas— proporcionar asistencia técnica y capacitación en las materias motivo de este Convenio.⁵⁵⁰

Los recursos federales que en los términos de los respectivos acuerdos o convenios de coordinación y anexos de ejecución se asignan a cada entidad federativa no pierden su carácter federal, y están sujetos a la disponibilidad del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, como lo están los recursos estatales a la disponibilidad de sus respectivos presupuestos de egresos.⁵⁵¹

Para el control, inspección, evaluación y vigilancia de los recursos que se asignen al estado, los Ejecutivos Federal y estatal convienen en que la Secretaría de la Función Pública establezca —junto con el órgano estatal de control— los programas o las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones federales aplicables. Estos acuerdos no están sujetos a la vigencia anual prevista para los demás acuerdos de coordinación y anexos de ejecución a que se ha hecho referencia.⁵⁵²

En relación con los distintos programas en operación, el Ejecutivo estatal se compromete a entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública la información programática y presupuestaria, la de avances físicos y financieros, y la de cierre del ejercicio, así como la que establezca el decreto de presupuesto de egresos de

⁵⁴⁸ *Ibidem*, cláusula octava.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, cláusula séptima.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, cláusula novena.

⁵⁵¹ *Ibidem*, cláusula séptima, párrafo 3o.

⁵⁵² *Ibidem*, cláusula decimoprimera.

la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, y en general, la información que dichas dependencias requieran para efectuar —en el ámbito de sus respectivas competencias— el control, la inspección y la vigilancia de los recursos federales transferidos al estado. En lo que compete a la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo estatal da cumplimiento a esta obligación a través de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad.⁵⁵³

Asimismo, ambos Ejecutivos convienen en generar informes periódicos apegados tanto en su contenido como en su presentación a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁵⁵⁴

C. Conversión de los programas a largo y mediano plazo en programas anuales

Los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal y municipal, según el caso— se convierten en programas de trabajo anuales y éstos en presupuestos al determinar su costo. El presupuesto contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo.

El presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos son complementarios aun si formalmente constan en distintos ordenamientos, toda vez que los gastos deben ajustarse a los ingresos disponibles, lo que significa que los recursos estimados deben ser los suficientes para cubrir las necesidades de inversión, de gasto corriente y del servicio de la deuda que contemple el programa general de gasto.

Contenido el primero de ellos en las leyes de ingresos federal, estatales y municipales, según el caso, es el instrumento jurídico que comprende el plan financiero del gobierno en lo referente a la política tributaria que ha de seguirse para costear los objetivos programados —atendiendo a que no es una medida sana de financiamiento depender de apoyos externos ni cubrir gastos corrientes con empréstitos—, así como la estimación de los recursos que se espera obtener de las fuentes de ingresos incluido en el endeudamiento que en las mismas se enumeran, que deben ser suficientes para cubrir el programa de trabajo que va a desarrollarse.

⁵⁵³ *Ibidem*, cláusula décima.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, cláusula novena.

El segundo de ellos —comprendido en los decretos de presupuesto federal, estatales y municipales, según el caso— es el documento que establece el plan financiero del gobierno respecto a la cuantificación de todas y cada una de las actividades de su programa anual de trabajo, abarcando las diversas erogaciones que habrán de efectuar los órganos públicos con base en sus respectivos programas de trabajo.

Procurando que cada programa sea el medio más eficaz y eficiente⁵⁵⁵ para alcanzar los objetivos y metas propuestos, se prevén en ellos los montos máximos tanto por porcentaje del costo total del proyecto como por beneficiario. Sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos, en los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecen con base en criterios redistributivos dando preferencia a la población de menos ingresos, garantizando que el mecanismo de distribución, operación y administración de los recursos otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, y asegure la igualdad entre las distintas regiones y entidades federativas.

Para evitar una administración costosa y excesiva, los fondos deben canalizarse exclusivamente a la población-objetivo, y asegurar que el mecanismo de distribución, manejo y administración facilite, por una parte, la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, y por la otra incorpore mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su empleo, o decidir sobre su terminación.

En los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe ser divulgada la información sobre los montos de los subsidios y sus beneficiarios, por lo que esa información debe estar disponible cuando menos en la página de Internet de la dependencia o entidad responsable del programa, y ser publicada posteriormente a su aplicación.

Los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público los establecen la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función

⁵⁵⁵ Eficacia y eficiencia son definidas en el artículo 2o., fracciones VII y VI del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, como las cualidades de lograr en el ejercicio presupuestario el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables; y de que dicho ejercicio se realice en tiempo y forma en los términos del decreto de presupuesto y el calendario que emita la Secretaría de Hacienda, respectivamente.

Pública y el Banco de México; dichos lineamientos se hacen del conocimiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los primeros treinta días naturales de cada ejercicio fiscal. La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento opera dicho sistema por conducto del Comité Técnico de Información, que conjuntamente con las respectivas dependencias coordinadoras de sector hace compatibles los requerimientos de información que demanda el mencionado sistema, y racionaliza sus flujos.⁵⁵⁶

Cada programa debe identificar con precisión a la población-objetivo —tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio—, y siempre que se requiera la inscripción de los candidatos a recibir subsidios, deben preverse plazos razonables para hacerlo, que en ningún caso pueden ser inferiores a diez días hábiles. Tratándose de productores rurales, a fin de establecer su elegibilidad bajo criterios de equidad, debe señalarse su tipología de acuerdo con la clase de tenencia que sobre los predios tengan, y el tamaño de los mismos. Asimismo, para estimular una mayor autosuficiencia y, consiguientemente, disminuir o terminar el suministro de apoyos con cargo a los recursos presupuestarios federales, deben buscarse dentro de lo posible fuentes alternativas de ingresos.

Para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos, garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos para su entrega y reducir los gastos administrativos, las acciones de las distintas dependencias y entidades que otorgan subsidios deben estar coordinadas. Éstas asimismo deben remitir a la Secretaría de Hacienda la información a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores —incluyendo el importe de los recursos—, y un análisis sobre las acciones que se llevan a cabo para eliminar la necesidad de su posterior otorgamiento.

Antes de realizar cualquier acción que implique variaciones en los resultados de su balance primario⁵⁵⁷ o en las transferencias presupuestadas —cambios en la población-objetivo; modificaciones en el alcance o modalidades de los programas, políticas o precios; alteraciones en cuanto a

⁵⁵⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 68, párrafos primero y segundo.

⁵⁵⁷ Diferencia entre los ingresos y el gasto neto total, excluyendo de éste el costo financiero de la deuda pública del gobierno federal o de las entidades. Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 2o., fracción II.

los sistemas de adquisiciones, a las condiciones de los arrendamientos, y a las garantías de compra o de venta—, las dependencias y entidades deben informar a la Secretaría de Hacienda. Si dichas rectificaciones implican una adecuación presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requiere su autorización previa.⁵⁵⁸

Sin perjuicio de que debe atenderse a lo acordado en los convenios en materia de seguridad pública, así como a lo dispuesto en las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, cuando concurren fondos de las dependencias y entidades de la administración pública federal con recursos de las entidades federativas para cumplir con programas federales no puede condicionarse a la contribución de recursos locales el monto ni el ejercicio de los apoyos federales, a menos que dicha aportación se apegue a los presupuestos y disposiciones legales de las entidades en cuestión, por lo que debe existir una coordinación oportuna para que los estados y el Distrito Federal presupuesten la participación que les corresponde en el gasto.⁵⁵⁹

D. Fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados a las autoridades locales

Para la revisión del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades federativas, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación,⁵⁶⁰ que los fiscaliza con apego a los siguientes principios:

El ejercicio de recursos públicos federales por parte de las entidades federativas debe comprobarse en los términos de las disposiciones federales aplicables. Con excepción de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios distribuidas conforme a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁶¹ que las rige —ya analizadas en la parte correspondiente a subsidios—, las dependencias y entidades de la administración

⁵⁵⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 54. Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 51.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, artículo 10, párrafo primero.

⁵⁶⁰ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 16, fracción XVIII, 33 y 34.

⁵⁶¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículo 10, párrafo segundo; artículo 12, y anexo 9. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 54, párrafo segundo.

pública federal deben acordar con las entidades federativas la obligación de estas últimas de entregarles la relación de los gastos efectuados con base en los respectivos documentos comprobatorios del gasto.

También, sin que ello implique limitaciones ni restricciones en la administración y ejercicio de los recursos recibidos, la Auditoría Superior de la Federación —escuchando la opinión de los respectivos órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas o de las legislaturas estatales, según el caso— determina, tratándose de las aportaciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, la apertura por parte de las entidades federativas —y en su caso por los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal— de una cuenta bancaria específica para cada fondo que identifique los recursos públicos federales, incluyendo sus productos financieros, así como cualquier otra acción que permita investigar el ejercicio de dichos recursos.⁵⁶²

Asimismo, dispone los procedimientos de coordinación con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales para que en el ejercicio de las atribuciones de control que tengan conferidas colaboren con la Auditoría Superior de la Federación en la comprobación de la correcta aplicación de los recursos federales recibidos y ejercidos por las entidades federativas —y en su caso por sus municipios—, así como cualquier otra acción que permita examinar el ejercicio de dichos recursos, a efecto de garantizar que se apliquen con la eficiencia, eficacia y honradez que respecto a los recursos económicos de que disponen el gobierno federal y su administración pública paraestatal establece la Constitución.⁵⁶³

La evaluación de la evolución del gasto de dichos recursos se hace con base en los informes que sobre la aplicación de los mismos proporcionan las entidades federativas y los municipios a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con los lineamientos y formatos que para su entrega emite ésta. Dichos documentos deben apegarse a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal,⁵⁶⁴ y entregarse a más tardar dentro de los quince días naturales posteriores a la terminación del trimestre que cubren. La citada dependencia debe entregarlos a la Comisión de Desarrollo

⁵⁶² *Ibidem*, 2004, artículo 11, fracción II, inciso b, y Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción II, incisos a y b.

⁵⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

⁵⁶⁴ Artículo 33, fracción IV.

llo Social de la Cámara de Diputados, y mantener la información disponible para consulta en su página electrónica.

Asimismo, las entidades federativas y los municipios deben publicar dichos informes en los órganos locales de difusión, ponerlos a disposición del público a través de publicaciones específicas y medios electrónicos, y comunicar a la Secretaría de Desarrollo Social el cumplimiento de estos requisitos en los términos y formatos por ella fijados.⁵⁶⁵

En los términos de la legislación federal aplicable, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal,⁵⁶⁶ y de los lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, las entidades efectúan las funciones operativas de recaudación, ejercicio, comprobación, determinación y cobro de los derechos relativos a la prestación de los servicios de vigilancia, inspección y control⁵⁶⁷ que pagan los contratistas con los que se acuerda la construcción de obra pública financiada con recursos federales asignados, reasignados o transferidos a esas jurisdicciones en los términos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda —excepto los recursos relativos a las aportaciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal—, incluyendo los rendimientos que dichos gravámenes generen. Por realizar esta función perciben las entidades el 100% de la cobranza.

Los ingresos percibidos por las oficinas recaudadoras estatales —o por las instituciones de crédito que éstas autoricen— deben ser enterados y transferidos por conducto de la dependencia a cargo de las finanzas locales, al órgano de control del Ejecutivo de la jurisdicción, especificando el programa y proyecto de inversión en relación con el cual se cobraron, a efecto de que esa dependencia ejerza y compruebe el gasto asociado con el servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales asignados, reasignados o transferidos al estado.

Dichos recursos deben ser utilizados para el mantenimiento, la conservación, la operación y la inversión imprescindibles para la prestación de los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes federales de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública respecto

⁵⁶⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 56.

⁵⁶⁶ Anexo 5 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y el Estado de Querétaro, publicado en el *DOF* del 2 de febrero de 2005.

⁵⁶⁷ Ley Federal de Derechos, artículo 191.

a la ejecución de obras públicas, y a la prestación de los servicios relacionados con las mismas.

El órgano de control del gobierno local conserva en custodia la documentación comprobatoria del gasto para los efectos que procedan en materia de fiscalización federal y estatal. La Federación y las entidades, a través de la Secretaría de la Función Pública y del órgano de control del Ejecutivo estatal, respectivamente, convienen anualmente en un programa de trabajo para llevar a cabo de manera coordinada el servicio de vigilancia, inspección y control sobre la obra pública a la que se ha venido haciendo referencia.

La rendición de la cuenta comprobada del ingreso federal se hace conforme a lo dispuesto en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El estado debe contabilizar en forma total el ingreso percibido por el derecho citado y sus accesorios, y notificar a la Secretaría de Hacienda sobre la recaudación obtenida, así como informar mensualmente a la Secretaría de la Función Pública el monto total del ingreso percibido por concepto del citado derecho, y también la aplicación que del mismo hubiera hecho.

Programa para la fiscalización del gasto público

A fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de la revisión del ejercicio de los recursos correspondientes a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, de los que atañen al Programa para Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como de los que conciernen a la reasignación de recursos federales a las entidades federativas concomitante a la descentralización de funciones federales, en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se prevén recursos destinados a fortalecer los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales, aplicables conforme a las reglas establecidas por la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁶⁸

Los subsidios que con cargo a su presupuesto destine la Auditoría Superior de la Federación al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado son ministrados por la Tesorería de la Federación a través de sus homólogas locales, a los órganos técnicos de fiscalización de las co-

⁵⁶⁸ Presupuesto de Egresos 2005, artículo 55, fracción I.

rrespondientes legislaturas, y no pueden destinarse a un fin distinto al aprobado en el presupuesto que los autoriza. Dichas transferencias deben ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad federativa que las reciba.⁵⁶⁹

De los recursos así recibidos, cuando menos el 50% debe aplicarse para la vigilancia del numerario correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como a los recursos federalizados de los programas incluidos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.⁵⁷⁰

Las erogaciones que con cargo a su presupuesto la Auditoría Superior de la Federación destina al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deben equivaler al uno al millar del monto total de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios aprobado en el Presupuesto del 2004, y se distribuyen considerando como factor de equidad tres millones de pesos para cada una de ellas, y el resto se reparte en proporción directa a los recursos aprobados en ese mismo decreto para cada entidad en los ramos presupuestales correspondientes a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.⁵⁷¹

Por lo que respecta a los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como a la reasignación de medios económicos que las dependencias y entidades de la administración pública federal con motivo de la descentralización de funciones hacen a las entidades federativas con cargo a sus presupuestos, como tales fondos no pierden su carácter federal, la Auditoría Superior de la Federación —que debe comprobar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestales aplicables—, tomando en consideración el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, acuerda con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para examinar el ejercicio de dichos haberes, que deben ser comprobados como gastos federales. Para esos efectos deben registrarse presupuestaria y contablemente con arreglo a los principios básicos de contabilidad gubernamen-

⁵⁶⁹ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, párrafo segundo.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, penúltimo párrafo.

⁵⁷¹ *Ibidem*, artículo 55, fracción I, párrafo tercero.

tal, y la rendición de cuentas debe realizarse con base en dichos registros conforme a los criterios que establezca la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁷²

Las acciones para la supervisión coordinada de los recursos públicos federales se realizan sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación ejerza directamente las atribuciones que por una parte le confiere la Constitución⁵⁷³ respecto a fiscalizar el empleo que de ellos hacen las entidades federativas, los municipios y los particulares; y por la otra las que le atribuye la Ley de Fiscalización Superior de la Federación respecto a fiscalizar los subsidios —cualesquiera que sean sus fines y destino— que con cargo a su presupuesto les hubieran otorgado los poderes de la Unión y los entes públicos federales a las entidades federativas, a particulares, y en general a cualquier entidad pública o privada; a verificar su aplicación al objeto autorizado, y a requerir —a efecto de realizar las compulsas correspondientes— la información relacionada junto con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública a cualquier entidad o persona pública o privada que hubiera ejercido recursos públicos, y, en su caso, a los terceros con los que los poderes de la Unión y entes públicos federales hubieran contratado, mediante cualquier título legal, la entrega de bienes o la prestación de servicios.⁵⁷⁴

Para llevar a cabo la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y por los municipios —incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales—, la Auditoría Superior de la Federación propone a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procedimientos de coordinación para que en el ejercicio de las atribuciones de control que las autoridades locales tienen conferidas colaboren con ella en la verificación de la correcta aplicación de dichos fondos. Esos procedimientos incluyen la comprobación de la adecuada aplicación de los medios económicos que con cargo a recursos federales hubieran sido otorgados como subsidios a particulares por las entidades federativas y los municipios.⁵⁷⁵

⁵⁷² Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, artículos 10, 11 y 14. Y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, artículo 55, fracción III, y antepenúltimo párrafo.

⁵⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I, párrafo segundo.

⁵⁷⁴ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 16, fracciones IX y XI.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, artículo 33.

Con sujeción a los convenios celebrados, el auditor superior de la Federación acuerda la forma y términos en que el personal a su cargo ha de realizar la fiscalización de los recursos de origen federal ejercidos por las entidades federativas y los municipios.⁵⁷⁶

De comprobarse la afectación de la Hacienda pública federal por causa atribuible a autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y para promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que haya lugar.⁵⁷⁷

III. COLOFÓN

A veinte años de instaurado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sustentado en una integración impositiva, cambios en las circunstancias económicas y políticas hicieron avizorar la necesidad de dar, en un futuro próximo, un viraje hacia la devolución de facultades a las entidades, acción que requiere la plena seguridad de que las atribuciones restituidas serán ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional. Llegar a esta certidumbre a su vez exige como una etapa preparatoria la creación de un sistema de coordinación hacendaria en el que se consideren ambos aspectos del presupuesto; por una parte lo relativo a los ingresos —tanto el financiamiento ordinario como el endeudamiento—, y por la otra el renglón de gastos.

Por lo que respecta a los ingresos, se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a la cooperación tributaria, que sin embargo podía desarrollarse aún más, ampliando por una parte la capacidad de las administraciones estatales y municipales para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito, y por la otra dándoles mayor certeza en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones. Pero en lo concerniente a deuda pública se tenía que empezar por impulsar en el nivel estatal las reformas legales necesarias para adecuar las políticas locales en materia de endeudamiento, a efecto de conciliarlas con las modificaciones que ocurrieran en la legislación federal.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, artículo 34.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, artículo 35.

Tocante a las erogaciones, era indispensable apremiar a las entidades a hacerse cargo de prestar los servicios públicos que les correspondían en el ámbito de sus competencias, aunque inicialmente fueran financiados total o complementariamente con recursos federales, y concomitantemente era ineludible que en las normas presupuestarias locales se precisaran las bases para administrar los recursos federales, estableciendo mecanismos que señalaran reglas claras en cuanto a la responsabilidad relacionada con el gasto público descentralizado.

Cumplir la meta fundamental de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en uno de coordinación hacendaria, capaz de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas, ha obligado tanto a impulsar la descentralización como a ampliar la colaboración administrativa en materia financiera a modo de aprovechar las ventajas relativas de cada nivel de gobierno en cuanto a la prestación de los servicios públicos, estableciendo normas y celebrando convenios para hacer concordar las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Esto ha implicado acordar mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades que la integran, programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en materia de imposición, endeudamiento y gasto, a fin de crear nuevas reglas que guíen las relaciones intergubernamentales para dar paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles.