

CAPÍTULO TERCERO

DESCENTRALIZACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE FACULTADES HACENDARIAS EN MÉXICO

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en vigor desde 1980, está estructurado como una integración impositiva, pero ya en la década de los noventa, cambios en las circunstancias económicas y políticas tanto internas como externas, hicieron presentir 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. Para dar este paso con seguridad era necesario pasar por una etapa preparatoria consistente en una coordinación hacendaria en la que se consideraran 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.

Se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a la cooperación tributaria²⁸⁴ 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 —que estaría garantizado por su recaudación futura—, 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 reforzar en el nivel estatal la capacidad económica de endeudarse, y asimismo impulsar las reformas lega-

²⁸⁴ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 171-179, 283 y 284.

les necesarias en su estructura jurídica para adecuar las políticas locales en la materia, a efecto de armonizar los temas esenciales y conciliarlas con las modificaciones que ocurrieran en la legislación federal.

Tocante a las erogaciones era indispensable apremiar a las entidades a hacerse cargo de prestar los servicios públicos que en el ámbito de sus competencias les correspondían —aun si inicialmente tuvieran que ser 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 federal 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 enlazar 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 para guiar las relaciones intergubernamentales a modo de dar paso a un marco institucional que dé eficacia y confiabilidad a la actividad financiera de los tres niveles de gobierno.

Trasladar a los gobiernos subnacionales funciones pertenecientes al ejercicio del poder público nacional, implica reconocerles la facultad de decidir sobre la cantidad, composición 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 presta-

ción de los servicios en el nivel deseado;²⁸⁵ esto es, la devolución o cesión de atribuciones hacendarias entraña el poder de formular la política fiscal.

Previamente a esta devolución o cesión de facultades, es necesario obtener de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno el compromiso de reconocer la existencia de objetivos económicos, políticos y sociales de alcance nacional; el de convenir en que éstos suponen metas respecto a las finanzas en general; y el de aceptar la aplicación de las medidas necesarias para consolidar la disciplina fiscal agregada, es decir, el control de los totales para impedir el desorden fiscal y monetario. Por esta razón el gobierno nacional 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.²⁸⁶ 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.

I. DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES RELATIVAS AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO FEDERAL

Como fase previa y necesaria a la devolución de facultades a las entidades federativas, a partir de 1996 el Ejecutivo federal empezó a impulsar un proceso de descentralización que englobaba la redistribución vertical del poder público, con base en que la Constitución²⁸⁷ establece que cuando el desarrollo económico y social lo hace necesario, la Federación y los estados —en los

²⁸⁵ Fukusaku, Kiichiro y Mello Jr., Luis R. de, *op. cit.*, pp. 182-184; CECD, *op. cit.*, pp. 9-11.

²⁸⁶ Blondal Jon, *op. cit.*, pp. 196 y 197.

²⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción VII.

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.²⁸⁸

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 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.²⁸⁹

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. La descentralización —que había 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— había hecho imprescindible la participación de distintas dependencias, particularmente de las coordinadoras de sector,²⁹⁰ lo que había obligado a una estrecha coordinación, concertación e incorporación de

²⁸⁸ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 1996, punto 5.1.2.

²⁸⁹ *Ibidem*, punto 5.1.

²⁹⁰ Ley de Planeación, artículos 33 y 34.

las acciones y metas de la descentralización a sus programas operativos anuales.²⁹¹

Conforme al Programa para un Nuevo Federalismo, el Ejecutivo Federal contó con la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo como coadyuvante en los procesos de transferencia y redistribución de facultades,²⁹² funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios. 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.²⁹³

Para hacer converger las voluntades del gobierno federal y de los gobiernos estatales —y en su caso de los gobiernos municipales—, se suscribieron acuerdos de transferencia y recepción de funciones y recursos. 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 celebraron convenios de coordinación entre las dependencias federales responsables de los proyectos que se descentralizaban y los gobiernos estatales.

El objetivo de la redistribución de funciones pertenecientes al ámbito del poder público federal era incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público, porque en la medida en que el proceso de toma de decisiones se relaciona más con la

²⁹¹ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, punto 5.1.3.

²⁹² *Ibidem*, punto 5.1.2.

²⁹³ *Idem*.

satisfacción de las necesidades inmediatas planteadas en las circunscripciones locales más pequeñas, puede esperarse una mayor participación social en el proceso político-económico. Para que ese nivel de gobierno contara con los recursos necesarios para responder a las demandas que por ser la autoridad más próxima a la población que planteaba el problema le competía atender y resolver, debía elevar su capacidad de gestión pública,²⁹⁴ lo que dependía de la aplicación adecuada y oportuna de recursos fiscales, que a su vez provenían de una efectiva captación de contribuciones propias que redujeran la necesidad de apoyos externos, porque dado que éstos producen una subordinación a voluntades políticas ajena, era crucial que los mecanismos de recaudación realizaran sus funciones correctamente.

Si bien el fin último del proceso de descentralización era fortalecer a la célula básica de la organización política del país: el municipio, de tal modo que llegara a ser capaz de responder a los intereses de su población y de hacer frente a sus responsabilidades presupuestales por sí mismo —y de municipio en municipio dar cauce a las aspiraciones de sus pobladores, a los de las regiones dentro de cada estado, y progresivamente a los de los estados, a los de las de las distintas regiones del país que abarcan más de un estado, hasta llegar a cubrir los de todos los habitantes del territorio nacional—, se tenía que empezar por asignar recursos para solucionar los problemas públicos más urgentes, y también por desarrollar la infraestructura necesaria —y donde no la hubiera crearla—, 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 impulsara un gasto público que resolviera las necesidades sociales en el mismo sitio donde surgían, y de acuerdo con las decisiones de quienes las experimentaban.

Asimismo, para equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento relativo a las funciones cedidas o devueltas a las entidades federativas, era —y es— indispensable incor-

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 6.

porar —siguiendo principios de eficiencia y equidad— criterios claros para establecer los nuevos modelos de expensas que se implantaran. Por eso, previo examen de las consecuencias que sobre las finanzas nacionales tenía la descentralización del desembolso público,²⁹⁵ era preciso asignar a las entidades federativas la titularidad o el ejercicio de funciones públicas en principio concurrentes o coincidentes —especialmente las que implicaban inversión pública relacionada con erogaciones de gasto social—, y ampliar la participación de la ciudadanía en cuanto a las decisiones sobre los programas de gasto público y al control sobre su cumplimiento;²⁹⁶ pero 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.

1. *Programa para un Nuevo Federalismo*

La estrategia fundamental para hacer evolucionar la coordinación fiscal hacia la coordinación hacendaria fue establecida en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000,²⁹⁷ elaborado por la Secretaría de Gobernación para cumplir una de las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo previsto para el mismo periodo.²⁹⁸ Dicho programa, en congruencia 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,²⁹⁹ tuvo como propósito —al mismo tiempo que reafirmaba la unidad nacional—, consolidar la identidad política de las

²⁹⁵ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

²⁹⁶ *Ibidem*, punto 5.2.1.

²⁹⁷ Considerando del Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*

²⁹⁸ Ley de Planeación, artículos 20., 22 y 26, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

²⁹⁹ Considerando y presentación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*

entidades federativas a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, tanto reforzando la autonomía política de los estados sustentándola en relaciones intergubernamentales apoyadas en los principios de cooperación y coordinación, como reivindicando 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.

Lo anterior exigía 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.³⁰⁰ El punto de encuentro para que el diálogo entre el Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas diera origen a la concertación de medidas que habría de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria, que incluyera los ámbitos del ingreso —incluyendo el crédito— y del gasto, tenía que ser el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, porque 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.³⁰¹

³⁰⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, p. 6.

³⁰¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10, según reforma publicada en el *DOF* de 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.

Esta reorganización en materia de finanzas públicas para transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria³⁰² —a través de la transferencia de responsabilidades y de la correspondiente descentralización del gasto público— tenía que hacerse considerando las circunstancias de la economía mundial, y de acuerdo tanto con los cambios en la economía nacional, como con las crecientes necesidades de los estados y municipios, dado que si son permanentes los desequilibrios en las finanzas públicas originan presiones inflacionarias, generan menor eficiencia en la gestión gubernamental, disminuyen el bienestar social y crean desigualdad entre las diversas regiones del territorio nacional. La coherencia entre los objetivos del federalismo y la estabilidad de las finanzas nacionales es un punto medular en materia de federalismo fiscal,³⁰³ porque 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.

Avanzar hacia la instauración de un sistema nacional de coordinación hacendaria requería impulsar la descentralización y ampliar la colaboración administrativa en materia financiera para aprovechar las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno,³⁰⁴ estableciendo reglas y celebrando convenios que enlazaran las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Al respecto, el gobierno de la República debió convenir con los gobiernos estatales programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.³⁰⁵ Asimis-

³⁰² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, punto 5.2.1.

³⁰³ *Ibidem*, punto 5.2.

³⁰⁴ *Ibidem*, punto 5.2.1.

³⁰⁵ *Ibidem*, punto 5.3.3.

mo era necesario revisar el Sistema Nacional de Coordinación 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 las leyes federales que lo requirieran, como en las leyes estatales y municipales correspondientes, y si era preciso, en las Constituciones de ambos niveles de gobierno.

Al mismo tiempo, a fin de crear o consolidar —según fuera necesario— la capacidad técnica de los municipios para resolver los problemas públicos que les eran comunes, era preciso estimular la coordinación y asociación entre ellos con base en convenios de cooperación. Lo anterior hacía imprescindible consolidar las finanzas municipales con base en esquemas recaudatorios eficientes y redituables que mediante una administración basada en los principios de eficiencia y equidad, aseguraran la explotación racional de sus fuentes de ingreso propias para incrementar y mejorar su capacidad para prestar los servicios básicos, así como impulsar 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.³⁰⁶ Para que pudieran responder oportuna y eficazmente a las responsabilidades que la Constitución les asigna, tomando en consideración la experiencia que ya habían tenido en materia de responsabilidades fiscales y de ejercicio del gasto público, se hacía 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 gobierno³⁰⁷

³⁰⁶ *Ibidem*, punto 5.3.

³⁰⁷ *Ibidem*, punto 5.3.1.

y renovar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.

A. *Gasto*

En materia de erogaciones públicas debía dejar de soslayarse que hay una conexión entre el gasto y los recursos que provienen de la imposición de contribuciones,³⁰⁸ que en una economía sana son el apoyo fundamental de aquél, complementadas —no remplazadas— con transferencias de otros niveles de gobierno y con empréstitos racionalmente contratados. 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, obligaba a que para financiar las responsabilidades de expensas a cargo de cada gobierno éste debía contar con una amalgama de recursos en la que se reunieran 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.³⁰⁹

De acuerdo con la operación anual de los sistemas financieros y fiscales de cada gobierno en particular —dato que se empleaba también para evaluar el cumplimiento de sus metas presupuestales—, para que esa combinación fuera la apropiada, por lo que atañía al endeudamiento debía analizarse sus límites y condiciones de acceso al mercado de capital, y respecto a las participaciones —por mucho la más importante fuente de financiamiento local— era preciso definir su papel dentro del manejo de dichos sistemas, revisar la determinación de sus montos y adecuar los criterios para su distribución.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 6.

³⁰⁹ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

B. *Ingresos*

Por lo que hacía a la captación de recursos, era 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.³¹⁰

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 apremianente 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 de dotar a los distintos gobiernos subnacionales de recursos suficientes, era necesario ampliar las facultades impositivas de las entidades federadas y reconocerles nuevas funciones,³¹¹ reconociéndoles como propias las fuentes tributarias que por ellos pudieran ser mejor aprovechadas, y concomitanteamente eliminado en la legislación tributaria federal las fuentes de recaudación devueltas o cedidas; asimismo brindándoles el sostén que requerían para asumir el ejercicio pleno de las potestades

³¹⁰ *Ibidem*, punto 5.2.2.

³¹¹ *Idem*.

impositivas que les fueran transferidas 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 predial,³¹² 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 fuera conveniente.

b. Transferencia de recursos

Por lo que toca al sistema de transmisión de recursos con el que se habían estado apoyando las funciones que contaban ya con un grado avanzado de descentralización —especialmente en los sectores de educación, salud, y desarrollo social y urbano— era necesario revisarlo distinguiendo las subvenciones según fueran complementarias, condicionadas o de carácter general; así como realizar estudios tendentes a proponer la reasignación de nuevas funciones, junto con la descentralización de los programas de gasto público federal que las respaldaran.³¹³

a'. Participaciones en impuestos federales

Respecto a la participación en impuestos federales³¹⁴ —la más cuantiosa de las transferencias, incluso el más importante de los recursos locales—, era necesario afinar los objetivos con los que se esperaba que cumpliera este instrumento y revisar los criterios para adjudicar los fondos participables, y asimismo proseguir con los estudios para mejorar las fórmulas de asignación para incluir en ellas las variables realmente representativas de los

³¹² *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

³¹³ *Ibidem*, punto 5.2.3.2.

³¹⁴ *Idem*.

fenómenos que se quería medir, y cuidando la oportunidad y precisión de los indicadores que se empleaban para calcular la distribución de las participaciones. Por lo que se refiere a los sistemas que proveían los datos utilizados para determinar la recaudación federal participable, los impuestos asignables y la población, así como los que mediaban en la entrega de los recursos participables, era imprescindible pulirlos para evitar desfasamientos en su aplicación.

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 planteó tanto la urgencia 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 debía traducirse para los estados en mayores estímulos por su gestión, y como la necesidad de extender la colaboración a otras materias —como al cobro de créditos— adecuando las normas y mecanismos para asegurar la eficiencia de su manejo.³¹⁵

c'. Subsidios

Por lo que hacía a la concesión de subsidios se requería reorientar la política de gasto público federal, promoviendo reformas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal —así como en su reglamento— para conducir el gasto público federal tomando en cuenta las funciones que fueran siendo transferidas³¹⁶ por las entidades y dependencias de la administración pública federal a los estados, distribuyendo entre ellos

³¹⁵ *Idem.*

³¹⁶ *Idem.*

recursos del presupuesto federal con base en reglas indubitables y permanentes que dieran certidumbre financiera y facilitaran la planeación y el ejercicio de los programas de interés nacional y local relacionados con dichas transferencias. Para facilitar el desarrollo de esas operaciones, debía lograrse 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.

El objetivo de esta redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, tanto en materia de competencias como de responsabilidades —acompañándola de la correlativa transmisión de recursos—, era inducir la expansión técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales tanto para atender de manera eficiente los asuntos públicos descentralizados, como para 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, y así contribuir a la descentralización económica y alcanzar un desarrollo equilibrado del país,³¹⁷ porque se esperaba que al erogarse una mayor parte del gasto público por las autoridades estatales y municipales, la descentralización de los recursos favoreciera un aceleramiento de la actividad económica local. Para lograrlo, en ese momento seguía siendo necesaria tanto la vinculación entre la Federación y cada municipio a través del correspondiente estado, como el apoyo económico de éste para sus partes constitutivas.

c. Endeudamiento

Respecto a la obtención de empréstitos³¹⁸ 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

³¹⁷ *Idem.*

³¹⁸ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

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, 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 indispensable 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 no tributarios,³¹⁹ complementándolos con la participación de la iniciativa privada y con recursos de instituciones como el Fondo de Inversión en Infraestructura.³²⁰

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

³¹⁹ 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.

³²⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, punto 5.2.3.1.

las necesidades de la población de los estados y municipios con mayor atraso relativo; el compromiso 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 obligación 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 responsabilidad 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 el compromiso 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, correspondió 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 forzó a promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública, así como a fortalecer en el nivel federal el papel de la banca de desarrollo, de los fideicomisos y de los fondos de fomento público; y asimismo a impulsar criterios y mecanismos de calificación a partir de la reforma al artículo noveno 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.

C. *Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria*

Como se expuso anteriormente, 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,³²¹ que estableciera mecanismos que por lo que respecta a las erogaciones proporcionara 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 diera mayor certeza a las administraciones estatales y municipales en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones, y por la otra ampliara su capacidad para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito.

Para avanzar en dicho proceso era necesario que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, específicamente a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales,³²² se establecieran cuáles eran las funciones que respecto a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos —así fueran financiados total o complementariamente con recursos federales—, podían ser mejor desempeñadas a nivel local, y se propusieran los criterios para reglamentar el ejercicio de los fondos federales.

Al mismo tiempo, debía proveerse a su financiamiento determinando cuáles eran las facultades tributarias federales que deberían serles transferidas a los estados atendiendo a las que serían mejor aprovechadas por ellos; en materia de deuda pública y uso de los recursos crediticios, debían proponer los ajustes necesarios para hacer coincidir las políticas locales con la legislación federal respectiva y con los cambios que en ella se introdujeran. Con base en este trabajo habría de sugerirse la presentación de

³²¹ *Ibidem*, punto 5.2.1.

³²² *Ibidem*, punto 5.2.2.

las iniciativas de ley conducentes a la materialización del sistema nacional de coordinación hacendaria.³²³

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

Concomitantemente fue necesario que dentro del multicitado sistema se promoviera en las entidades federadas tanto la reforma de los sistemas estatales de coordinación hacendaria con sus partes constitutivas —particularmente en lo que se refiere a los aspectos normativos, y a los sistemas administrativos y de información—, como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación y presupuestación, dando especial énfasis a la evaluación, para adecuarlos a las modificaciones que se hicieran en la legislación federal y en la estatal, y que asimismo se planteara su introducción en los estados donde no existían.

2. *Primera Convención Nacional Hacendaria*

En 2004 se efectuó la Primera Convención Nacional Hacendaria, en la que si bien se trató la devolución de facultades hacendarias, fue incluyéndola dentro de un concepto mucho más am-

³²³ *Ibidem*, punto 5.2.3.1.

plio: la reforma del sistema hacendario en su totalidad, materia que excede con mucho la prevista como objeto de este estudio. Por ese motivo, y por la importancia que tiene dicha Convención, sus antecedentes, desarrollo, propuestas ejecutivas y la Declaratoria a la Nación derivada de ella, se tratan en el capítulo siguiente.

El cumplimiento de la mayor parte de las propuestas de la Convención no pudo realizarse inmediatamente porque requerían modificaciones en la legislación en los tres niveles de gobierno, que en materia de coordinación y colaboración implicaban un previo acuerdo entre ellos. Pero las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Hacendaria fueron recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se plasmaron las intenciones y prioridades que habrían de regir las acciones del gobierno durante ese sexenio, así como los objetivos y estrategias nacionales, base de los programas nacionales, especiales, institucionales y regionales que de él habrían de emanar.

3. Política hacendaria para la competitividad

Los componentes medulares de la estrategia de desarrollo para lograr una política hacendaria para la competitividad, son —conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012— una política de ingresos y egresos responsable y eficiente, y un manejo adecuado de la deuda. Para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, a la reducida recaudación, a la necesidad de erogar y al objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica —la cual es condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo sustentable— se requiere de un cambio hacendario en todos los órdenes. De este modo, dicho plan recogió las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Hacendaria.³²⁴

Antes que el sistema tributario, como medio de apoyo a diferentes grupos de población y sectores económicos, debe ser con-

³²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <http://calderon.presidencia.gob.mx/index.php>, pp. 1, 2, 4-6.

siderado el gasto público, canalizado a través de instrumentos especializados que permitan proporcionar mejores servicios de educación y salud, aumentar la atención a grupos vulnerables, fomentar los sectores que pueden crear más empleos, e incrementar el bienestar de la población más necesitada. Para mejorar el rendimiento del gasto público se planteó la implantación de un sistema presupuestario basado en los resultados y proceder a una evaluación permanente del desempeño en toda la administración pública federal, a la que se incorporaría paulatinamente el ejercicio del gasto federalizado.³²⁵

Respecto a los ingresos, es indispensable que una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad abra fuentes alternativas de ingresos para hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico, y reduzca en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y de la iniciativa privada. Por lo que hace al endeudamiento, para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros, se impone velar por la administración responsable el crédito público.

A. *Gasto público*

Para que la gestión del gasto público sea confiable, debe depender de un sistema permanente de evaluación del desempeño en toda la administración pública federal, y de un presupuesto basado en resultados cuyo proceso de toma de decisiones sea retroalimentado por las conclusiones de dichas evaluaciones. A este método se iría incorporando paulatinamente el gasto federalizado.³²⁶

Al redactar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se esperaba que al establecer mejores mecanismos para seleccionar y

³²⁵ *Idem.*

³²⁶ *Ibidem*, Objetivo I, Estrategia 1.3.

determinar las prioridades en los proyectos de inversión en infraestructura, en los distintos sectores económicos, y en las diversas regiones del país, al impulsar criterios estrictos de rentabilidad socioeconómica, al elevar al máximo el impacto de los proyectos en el desarrollo nacional y al fortalecer la planeación, la coordinación y la asignación de recursos a proyectos de inversión de alta rentabilidad social y económica, el Sistema de Evaluación del Desempeño permitiera canalizar más recursos a los programas que brindaron mayor bienestar social y contribuyeran mejor a la creación de empleos y al combate a la pobreza, impulsando una mayor y mejor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y de salud.

Para asegurar que los recursos se utilizaran de forma eficiente y para garantizar la transparencia en el ejercicio presupuestal, se planteó promover que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realicen de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia, con un enfoque en los resultados obtenidos, que contribuya a constatar la mejoría en la provisión de bienes y servicios para la sociedad. Por otra parte se reconoció que era urgente incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica, y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos; así como al gasto social para el abatimiento de la pobreza y para el desarrollo de la capacidad de inversión pública —especialmente en infraestructura, seguridad, mejores servicios públicos, protección al medio ambiente y apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores—.

El gobierno federal confiaba en que el uso eficiente de los recursos públicos constituyera un incentivo para el desarrollo económico, contribuyera a mejorar la distribución del ingreso y generara mayores beneficios a la sociedad. Por ello la política de gasto público para el periodo 2007-2012 habría de consistir en garantizar que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realizara con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

B. *Ingresos*

En las finanzas públicas hay serios problemas: en comparación con países con un grado de desarrollo similar, México obtiene una baja recaudación fiscal como proporción de su Producto Interno Bruto, y padece además la incertidumbre originada en el hecho de que los ingresos petroleros constituyen una parte muy importante de los ingresos presupuestarios totales, lo que tiene un impacto severo sobre el gasto, que depende de las fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos,—aunque el empleo de fondos de estabilización ha permitido reducir este efecto—. Respecto al crédito, su gestión ha de tender a disminuir la deuda, a emplear más las fuentes internas de financiamiento, y a desarrollar un mercado de deuda local a largo plazo.

a. Política tributaria

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el objetivo de la política tributaria³²⁷ es contar con instrumentos más flexibles y neutrales, a modo de que se ajusten a las necesidades de recursos con efectividad, y que respondan a los principios de equidad y proporcionalidad, cosa que actualmente no ocurre, porque en varios impuestos existen tratamientos especiales a ciertos sectores y un gran número de exenciones, que complican la estructura de las leyes tributarias, dificultan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, estimulan la elusión y la evasión fiscales, y elevan considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.

La recaudación se ve dificultada por un marco legal complejo, información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo, que dificultan tanto el cumplimiento del contribuyente —al que origina elevados costos tanto en tiempo como en

³²⁷ *Ibidem*, Política Hacendaria para la Competitividad, Objetivo 1, Estrategia 1.1.

dinero—, como el control por parte de la autoridad. Respecto al control aduanero, éste se ve dificultado por la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos.

Lo anterior hace necesario adoptar una política tributaria que simplifique el sistema tributario para facilitar el cumplimiento voluntario y para reducir la propensión a la evasión y a la elusión fiscales, que —sin distorsionar el costo del capital en el contexto de la actual competitividad global— desarrolle instrumentos tributarios que promuevan una mayor inversión productiva, y que para hacer posible una integración exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales, promueva la equidad y la eficiencia, facilite el cumplimiento voluntario e incremente la competitividad del país, estableciendo tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países con los que México compite en los mercados internacionales.

Para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, reducir la evasión a niveles similares a los de los países desarrollados, así como para limitar el contrabando y el comercio informal de las normas tributarias, se ha planteado impulsar modificaciones en el marco jurídico que mediante reglas claras y permanentes racionalicen los gastos fiscales y faciliten el cumplimiento; contribuyan al combate a la evasión, al contrabando y al comercio informal, eliminando así canales de elusión; y contribuyan a desarrollar mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo la infraestructura, los procedimientos y el personal a cargo de la administración.

Respecto a la administración tributaria, simplificar los impuestos redundaría en una reducción de los costos administrativos; promovería el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes; daría al sistema tributario flexibilidad para ajustarse rápidamente a los cambios en las condiciones económicas; fomentaría la transparencia al hacer la identificación de las obligaciones fiscales más asequible tanto para los contribuyentes como para las autoridades, y promovería

la equidad al dar el mismo trato a las personas físicas y morales que se encontraran en condiciones económicas semejantes.

b. Endeudamiento

Para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros, respecto al endeudamiento³²⁸ se considera necesario administrar de forma responsable la deuda pública, y para fortalecer la situación financiera del sector público, y mejorar las condiciones de financiamiento que éste enfrenta, se requiere disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública, así como disminuir los pasivos del sector público como proporción del Producto Interno Bruto, mejorar la composición de la deuda recurriendo a fuentes internas de financiamiento y desarrollar un mercado de deuda local de largo plazo.

Satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno federal al menor costo posible implica asegurar la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales; administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera; limitar los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales; y promover en el ámbito interno la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos. En lo que se refiere a la política de deuda externa, ésta debe mantenerse como una valiosa fuente alterna de financiamiento, y aprovechar la buena reputación del país en los mercados internacionales de capital para contar con una forma eficiente de acceder al ahorro extranjero en condiciones competitivas, y a la vez, asegurar que la presencia del sector público en los mercados financieros globales pueda ser utilizada como referencia para las transacciones por parte del sector privado. En

³²⁸ *Ibidem*, Política Hacendaria para la Competitividad, Objetivo 1, Estrategia 1.5.

consecuencia hay el propósito de promover una presencia regular en los mercados financieros internacionales para mantener el acceso a los mismos y garantizar una diversificación adecuada de los pasivos públicos.

C. *Relaciones entre la Federación y sus partes constitutivas*

Para que el país cuente con bases federales sólidas, que se fundamenten en la realidad nacional actual y fortalezcan el pacto federal, México debe entrar en una nueva etapa de federalismo fiscal³²⁹ basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la consecución de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios y que asegure una mayor rendición de cuentas.

La naturaleza y configuración del pacto fiscal en un sistema federal es de fundamental importancia tanto para la estabilidad macroeconómica, como para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social que repercutan en una mejor calidad de vida y en el abatimiento de la pobreza y de la marginación. El pacto fiscal entre los diferentes niveles de gobierno debe reflejar los valores federales y el eje rector del federalismo: por su naturaleza debe surgir siempre del consenso y del diálogo entre sus partes integrantes, manifestando las preferencias de los ciudadanos, y ajustándose tanto a nivel federal y estatal como municipal, a las realidades políticas, económicas, y sociales del país. En consecuencia, se plantea devolver potestades tributarias a los gobiernos locales reconociendo su madurez institucional. Estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles para incrementar sus ingresos propios, lo que les permitirá ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto, decididas éstas a su vez, por las preferencias y demandas de sus ciudadanos de acuerdo a sus circunstancias específicas.

³²⁹ *Ibidem*, Política Hacendaria para la Competitividad, Objetivo 1, Estrategia 1.4.

Para que México cuente con un federalismo fiscal cimentado sobre bases más firmes hay el propósito de realizar una labor conjunta con los estados y sus subdivisiones políticas, con las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con la sociedad en su conjunto, para redefinir el pacto fiscal, que por una parte debe ser responsable, y por tanto preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales; y por la otra debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.

En cuanto a las transferencias federales, las participaciones en impuestos federales han de asociarse a los incrementos recaudatorios de las entidades, y por lo que hace a las aportaciones federales, deben ser relacionadas con los indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de aportaciones, en búsqueda de mejores resultados en los sectores apoyados. Asimismo la ejecución del gasto en los tres niveles de gobierno, ha de hacerse transparente y avanzarse en la armonización de la contabilidad gubernamental de las haciendas públicas.

A fin de presentar un frente común a la economía informal, en materia de colaboración administrativa, han de estrecharse los lazos de colaboración con los gobiernos locales compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y procurando construir una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.

II. AVANCES HACIA LA COORDINACIÓN HACENDARIA

Como se dejó establecido con anterioridad, como una etapa preparatoria para la devolución de facultades hacendarias a los estados era necesario progresar en la evolución del existente Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal hacia uno de coordinación hacendaria, en el que se 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,³³⁰ y en el que se tuviera la plena seguridad de que las atribuciones restituidas serían ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional. Se contaba ya con decenios de experiencia en cuanto a la celebración de convenios entre la Federación y los estados para acordar la cooperación en materia tributaria, pero no ocurría lo mismo respecto a endeudamiento y gasto.

Desde la Quinta Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda —abril de 1974—, hasta la novena —mayo de 1976—, se trató de que a nivel local se implantara el presupuesto por programas y se aceptara la presentación uniforme de dichos documentos; en la última de ellas se pidió a la Comisión de Presupuesto que influyera ante las autoridades locales para que las reformas propuestas se llevaran a la práctica, pero los esfuerzos fueron infructuosos.

En el Convenio Único de Coordinación celebrado con cada entidad en 1977, se estableció que el Ejecutivo Federal pondría a disposición de sus homólogos estatales los estudios de reforma administrativa con que contara el gobierno federal, así como asesoría técnica para coadyuvar al propósito expresado por dichas autoridades de mejorar la organización y eficiencia de la gestión pública tocante a varias materias, entre ellas los sistemas tributario y presupuestario. En acuerdos posteriores desapareció la mención a este último.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se inició, conforme a los convenios únicos de desarrollo, y a través de programas de desarrollo regional que eran financiados total o parcialmente con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación, la transferencia de recursos —humanos, materiales y financieros— hacia las entidades federativas. Este proce-

³³⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, anexo no. 1, punto 2.

so continuó durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Dichos programas eran llevados a cabo por ambos niveles de gobierno de acuerdo con los lineamientos y bases de operación que señalaba el Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, y con la apertura programática que establecía el Manual de Operación del Proceso de Programación y Presupuestación a Nivel Regional. Los objetivos, las acciones, el tipo de obras, su importe, y forma y términos en que se ejecutarían, así como el compromiso de transferir los recursos requeridos se contenían en los acuerdos de coordinación a que se referían los convenios únicos de desarrollo. En ellos las autoridades locales se comprometían a aplicar los fondos exclusivamente para la realización de los programas convenidos, de conformidad con el calendario de avances físicos y financieros que correspondiera y a informar sobre éstos con la periodicidad que se hubiera determinado. El incumplimiento de dichos acuerdos o de los mencionados manuales era causa de suspensión de la administración de los recursos acordados. La vigilancia y fiscalización de los recursos federales canalizados a los estados correspondía a un sistema estatal de control y evaluación a cargo de un órgano también estatal integrado dentro del Coplade. Era a través del representante local en este organismo que el Ejecutivo estatal hacía llegar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información de cualquier índole que se refiriera a la inversión de los recursos federales transferidos a la entidad.

Así, aun en ausencia de acuerdos específicos de coordinación en materia presupuestaria, se inició en la década de los ochenta la armonización en dicho tema. 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 ocurrían en la legislación federal; tocante al gasto público era indispensable fomentar en las entidades la responsabilidad de construir obras y la de prestar servicios públicos,

y como inicialmente unas y otros tenían que ser financiados total o complementariamente con recursos federales, era preciso establecer las bases para administrar los recursos descentralizados en las normas presupuestarias locales; aceptando previamente que estas acciones en materia de endeudamiento y gasto se acordaran mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades,³³¹ como ocurría ya respecto a los ingresos.

1. *Gasto*

Para construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios de un concepto renovado de federalismo,³³² se tenía que empezar por fortalecer las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales —principalmente de éstos—. En consecuencia, se inició la transferencia de fondos del gobierno federal a través de programas intergubernamentales que tenían por objeto ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento equilibrado en todo el territorio nacional; alentar el desarrollo ordenado de ciudades y regiones; y asimismo para poder abatir la pobreza extrema, aumentar la atención a las zonas con mayor desventaja económica y social, así como a la población en las mismas circunstancias. La participación en la planeación y en el 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 los gobiernos estatales y municipales —en sus respectivos ámbitos de competencia— habrían 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

³³¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.3.

³³² Convenio de Desarrollo Social y Humano celebrado en 1998 con el Estado de Chihuahua.

de dichos programas,³³³ fueron establecidas 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 quedaron integrados en el presupuesto de egresos; en tanto que en el Convenio de Coordinación y Reasignación de Recursos Presupuestarios y en sus anexos, se establecieron los criterios técnicos, métodos, fórmulas, lineamientos y calendarios de entrega de los recursos federales que competía ejercer a los gobiernos estatales y a los de sus subdivisiones políticas.

A. Planeación para el desarrollo

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 respectiva durante su mandato. En ellos 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 tendentes 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 a los funcionarios que los redactan corresponda. Dichos planes son elaborados, aprobados y publicados dentro de un plazo de seis meses³³⁴ contados a partir de la fecha en que tomen posesión de su cargo los mencionados funcionarios, y rigen respectivamente el contenido de los programas que se generan en el sistema nacional,³³⁵ estatal o municipal de planeación democrática.

³³³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, artículos 16 (párrafos primero y tercero), 67 y 73.

³³⁴ Ley de Planeación, artículo 21, tratándose del Ejecutivo Federal.

³³⁵ El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del

a. Instrumentos para convertir los planes de desarrollo en programas de acción

El desglose y detalle de los planteamientos generales de los multicitados planes se hace a través de programas³³⁶ a mediano plazo, en los que se precisan los objetivos, metas, políticas y medios que han de emplearse para cumplir lo previsto en aquéllos. 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 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.

Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal o municipal, según el caso— en programas de mediano plazo, éstos en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación se integra en el proceso de planeación a través de la programación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y en el caso del presupuesto federal, un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.

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.

³³⁶ Ley de Planeación, artículo 22.

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

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.³³⁷

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; por lo tanto es 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. En él se especifican las acciones para llevar dichos planes a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo.

El sistema para formular el presupuesto sigue un ciclo anual con plazos determinados para la planeación, la programación y la presupuestación propiamente dicha,³³⁸ de tal forma que puedan precisarse los problemas cuya solución requiere más tiem-

³³⁷ *Ibidem*, artículo 21, párrafo segundo.

³³⁸ Véase Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

po 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 —y hasta 2006, de 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.

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

Las acciones conjuntas de los gobiernos federal y estatal respecto a programas, obras y servicios públicos que favorecen el desarrollo regional, la realización de actividades programadas y el empleo de recursos para la atención a la población en desventaja social y económica, se pactaron en el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano,³³⁹ que era la vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, regional, urbano y de vivienda.³⁴⁰ Los procedimientos

³³⁹ Convenio para el Desarrollo Social y Humano celebrado con el Estado de Veracruz Llave, firmado el 2 de mayo de 2003, puntos 3, 5-8 de sus antecedentes.

³⁴⁰ Estos acuerdos celebrados desde 1977, inicialmente fueron llamados convenios únicos de coordinación, en 1983 cambió su denominación a convenios

de coordinación que en él se establecieron debían favorecer la planeación del desarrollo integral de cada 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 acordaban en él los lineamientos metodológicos para la realización de esas actividades, considerando la participación que correspondía a los sectores de la sociedad en la ejecución de las acciones que debían realizarse en el estado signatario.³⁴¹

Siguiendo una política social subsidiaria y corresponsable que coordinaba a las dependencias gubernamentales de cada nivel de gobierno, y a éstos entre sí, y que asimismo concertaba las acciones de la sociedad civil organizada, en dicho documento se integraban y ampliaban los programas de desarrollo de los diversos sectores de las administraciones públicas federal y estatal. A este respecto, atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación, las dependencias de la administración pública federal elaboraban y ejecutaban los programas sectoriales,³⁴² regionales³⁴³ y especiales,³⁴⁴ que les correspondían, así como las

únicos de desarrollo, y desde 1992 hasta el que fue firmado en 2003, con vigencia hasta 2006, fueron llamados convenios de coordinación para el desarrollo social y humano.

³⁴¹ Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el Estado de Aguascalientes.

³⁴² 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.

³⁴³ 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 que van a ser beneficiadas por el programa. Ley de Planeación, artículos 14 (fracciones III, VI y VIII) y 25.

³⁴⁴ 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

entidades de la misma lo hacían con sus respectivos programas institucionales.³⁴⁵

La coordinación de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, que desde 1992 el Ejecutivo Federal —a través de las dependencias y entidades de la administración pública federal— a llevado a cabo con las de los respectivos programas estatales, se acordó en el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano,³⁴⁶ que fue 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 pactaba, así como para el ejercicio de los recursos estatales y federales que les eran asignados a los municipios. Dicho compromiso operó a través de la celebración de acuerdos o convenios de coordinación de carácter anual —acompañados de sus respectivos anexos— en los que se estipulaba la realización de los distintos programas, reconociendo la participación que en su caso correspondía a los municipios, con el propósito de que las acciones que se convenía realizar en la entidad federativa fueran congruentes con la planeación para el desarrollo integral del estado y con la planeación nacional del desarrollo.³⁴⁷ En el mencionado instrumento los ejecutivos federal y estatal aunaban esfuerzos para desarrollar mecanismos de

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.

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ Este convenio surtió efectos del 10. de enero de 2003 al 30 de noviembre de 2006.

³⁴⁷ Convenio para el Desarrollo Social y Humano, celebrado con el Estado de Veracruz Llave, *cit.*, cláusula primera.

cooperación técnica en materia de planeación, diseño, ejecución y evaluación de programas sociales, así como para integrar un padrón único de beneficiarios; y convenían en intercambiar información, y en desarrollar mecanismos para la medición del desarrollo humano.³⁴⁸

Asimismo, en un marco de concurrencia y articulación de esfuerzos, aceptaban promover acciones con el fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de aminorar 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, promovieran el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, atendiendo al mismo tiempo a conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.³⁴⁹

Tanto el Ejecutivo Federal como cada Ejecutivo estatal, reconociendo la necesidad de una permanente retroalimentación para la planeación de las acciones y el empleo de los recursos que se acordaba ejercer en el marco del multicitado convenio, aceptaron promover la creación y aplicación de instrumentos jurídicos y metodológicos para la supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones que se realizaban en su cumplimiento, así como de mecanismos de coordinación. A solicitud expresa del Ejecutivo estatal, su homólogo federal podía —por conducto de las dependencias que operaban los programas— proporcionar asistencia técnica y capacitación en las materias motivo de dicho convenio.³⁵⁰

Ambas autoridades admitieron asimismo la conveniencia de fomentar y organizar las acciones necesarias para contar con mecanismos y políticas que aseguraran 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 priva-

³⁴⁸ *Ibidem*, cláusula quinta.

³⁴⁹ *Ibidem*, cláusulas primera y tercera.

³⁵⁰ *Ibidem*, cláusula novena.

do—, para realizar complementariamente acciones que condujeran a ampliar las capacidades individuales, a generar oportunidades que favorecieran 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.³⁵¹ Cuando lo que se pretendía era 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 suscribían con ellos convenios de concertación.

La Secretaría de Desarrollo Social fue 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 de Coordinación Social y Humano que se hubiera celebrado, para que tomaran las medidas necesarias a modo de que sus programas y acciones se vincularan por medio de convenios con la planeación regional y estatal del desarrollo, y fueran congruentes con la planeación nacional.³⁵² Las dependencias y entidades de la administración pública federal que suscribían los mencionados instrumentos, debían informarlo tanto a la Secretaría de Hacienda como a la Secretaría de la Función Pública.³⁵³

Los recursos federales que en los términos de los respectivos convenios de coordinación y anexos de ejecución se asignaban a cada entidad federativa no perdían su carácter federal, y estaban sujetos a la disponibilidad del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente —como a su vez los recursos estatales se subordinaban a la disponibilidad de sus respectivos presupuestos de egresos—,³⁵⁴ por lo cual el cumplimiento de los programas³⁵⁵ dependía de lo que estableciera el Decreto

³⁵¹ *Ibidem*, cláusula cuarta.

³⁵² *Ibidem*, cláusula octava.

³⁵³ *Ibidem*, cláusula séptima.

³⁵⁴ *Ibidem*, cláusula séptima, párrafo 3o.

³⁵⁵ *Ibidem*, cláusula séptima, párrafos 1o. y 2o.

de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, de la suficiencia presupuestaria, de las reglas de operación de los respectivos programas y de las demás disposiciones legales federales aplicables.

En relación con los distintos programas en operación, el Ejecutivo estatal se comprometía 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 estableciera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, y en general, la información que dichas dependencias requerían 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 competía a la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo estatal daba cumplimiento a esta obligación a través de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad.³⁵⁶

Para el control, inspección, evaluación y vigilancia de los recursos que se asignaban al estado, los ejecutivos federal y estatal convinieron en que la Secretaría de la Función Pública estableciera —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 estaban sujetos a la vigencia anual prevista para los demás acuerdos de coordinación y anexos de ejecución a que se ha hecho referencia.³⁵⁷

Asimismo ambos ejecutivos convinieron 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.³⁵⁸

³⁵⁶ *Ibidem*, cláusula décima.

³⁵⁷ *Ibidem*, cláusula décimoprimerá.

³⁵⁸ *Ibidem*, cláusula novena.

*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, como ya se dijo, 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.

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

Contenido el primero de ellos en las leyes de ingresos federal, estatales y municipales según el caso, es el instrumento jurídico que comprende tanto la estimación de los recursos que se espera obtener de las distintas fuentes de ingresos que en las mismas se enumeran —que deben ser suficientes para cubrir el programa de trabajo que va a desarrollarse—, como 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.

El segundo de ellos —comprendido en los decretos de presupuesto federal, estatales y municipales según se trate— 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 todos los órganos públicos con base en sus respectivos programas de trabajo.

Dado que los subsidios deben sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, debe procurarse que cada programa sea el medio más eficaz y eficiente³⁵⁹ para alcanzar los objetivos y metas propuestos, previendo 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 asimismo asegure la igualdad entre las distintas regiones y entidades federativas.

Por consiguiente cada programa debe identificar con precisión a la población objetivo —tanto por grupo específico, como por región del país, entidad federativa y municipio—; asimismo, previendo su temporalidad, 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 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 eva-

³⁵⁹ Eficacia y eficiencia son definidas respectivamente en el artículo 2o., fracciones XI y XII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como las cualidades de lograr en el ejercicio fiscal el cumplimiento de los objetivos y las metas en los términos de la propia ley y de las demás disposiciones aplicables, y de que el ejercicio del Presupuesto de Egresos se realice en tiempo y forma en los términos de la propia ley y de las demás disposiciones aplicables. Anteriormente eran definidas en el Presupuesto de Egresos prácticamente en los mismos términos: respecto a la eficacia se hacía también mención a los indicadores, y por lo que toca a eficiencia, se refería a que el gasto se ejerciera en los términos del Presupuesto y del calendario que emitiera la Secretaría de Hacienda.

luación 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 cancelación. Asimismo debe asegurarse la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir los gastos administrativos.

El ejercicio de los recursos presupuestales —incluyendo su importe— debe ser reportado con detalle de todos los elementos a los que anteriormente se ha hecho referencia, en los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal está obligado a entregar al Congreso de la Unión.³⁶⁰

Previamente a la realización de cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, políticas de precios, adquisiciones, arrendamientos, garantías de compra o de venta, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los subsidios y las transferencias, las dependencias y entidades deben informar a la Secretaría de Hacienda. Cuando dichas acciones impliquen una adecuación presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requiere la autorización de dicha Secretaría.³⁶¹

a. Reglas de operación

Con el objeto de cumplir lo establecido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a asegurar que la aplicación de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género,³⁶² los programas a través de los cuales se otorgan subsidios, y aquellos que deben someterse

³⁶⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, marzo de 2006, artículos 75 y 107.

³⁶¹ *Ibidem*, artículos 76, 58 y 59.

³⁶² *Ibidem*, artículo 1o., párrafo segundo.

a reglas de operación, son establecidos en el Presupuesto de Egresos. En este documento la Cámara de Diputados —para asegurar que la aplicación de los recursos de haga con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia— puede señalar los programas que deben sujetarse a ellas, y en el mismo, especificar los criterios generales que deben seguir dichas reglas de operación.

Previo dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y contando con la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda, las responsables de emitir las nuevas reglas de operación que habrán de ser aplicadas en el ejercicio fiscal siguiente, o en su caso, las modificaciones a aquéllas que continuarán vigentes, son las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector, o en su caso, las entidades no coordinadas. A fin de facilitar la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos y en la ejecución de los programas, dichas reglas deben ser simples y precisas.

A más tardar el 21 de noviembre, cada dependencia y entidad debe presentar a la Secretaría de Hacienda sus proyectos de reglas de operación, tanto las de los programas que inicien su existencia en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas de los programas cuya vigencia se amplía. Unas y otras, una vez aprobadas, deben ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de diciembre previo al ejercicio y conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,³⁶³ inscribir o modificar la información correspondiente en el Registro Federal de Trámites y Servicios.³⁶⁴

Conforme al programa anual que al efecto se establezca, los resultados de los programas sujetos a reglas de operación deben ser evaluados por las dependencias y entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector, por conductor de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados —sean de carácter nacional o interna-

³⁶³ Título tercero, A.

³⁶⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 77, párrafos primero, segundo, antepenúltimo y último, y fracción I.

cional—, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las materias de que se trata. Dichas dependencias y entidades deben reportar el contenido de las evaluaciones en sus informes trimestrales.³⁶⁵

b. Subsidios

La ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias³⁶⁶ —y en su caso de las entidades³⁶⁷ hayan sido aprobados en el Presupuesto de Egresos, la autoriza el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda. En el ámbito de sus respectivas competencias, los titulares de dichas dependencias y entidades son responsables de que los recursos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones aplicables. Cuando aquéllos no cumplan lo establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda —informando a la Cámara de Diputados, y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes— puede reducir, suspender o terminar la ministración de dichos subsidios y transferencias.³⁶⁸

Salvo en el caso de ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades federativas o municipios, que en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal,³⁶⁹ y en los casos previstos en las disposiciones legales aplicables, estén garantizadas con la afectación de sus participaciones o aportaciones

³⁶⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 78.

³⁶⁶ Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, incluidos sus respectivos órganos administrativos descentralizados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 2o., fracción VIII.

³⁶⁷ Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos que sean considerados entidades paraestatales. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 2o., fracción XVI.

³⁶⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 74.

³⁶⁹ Artículos 9o., 50 y 51.

federales, las dependencias y entidades sólo pueden transferir recursos federales a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de las tesorerías de las entidades federativas.³⁷⁰

Con base en el Presupuesto de Egresos, y sujetándose en lo conducente a la Ley de Presupuesto,³⁷¹ el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, determina la forma y términos en que deben invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios, y en su caso, a los sectores social y privado. Los beneficiarios deben proporcionar a dicha Secretaría la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los subsidios.³⁷²

c. Información y transparencia en la gestión del gasto federalizado

En el manejo de los recursos federales, los ejecutores del gasto deben observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en los términos establecidos por el Presupuesto de Egresos, poner a disposición del público la información a que aquélla³⁷³ se refiere en la misma fecha en la que el Ejecutivo Federal entregue los informes trimestrales al Congreso de la Unión. Los ejecutores del gasto deben remitir al Congreso de la Unión la información que en relación con sus respectivos presupuestos les sea solicitada por los órganos de gobierno de las cámaras, las comisiones competentes o el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.³⁷⁴

³⁷⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o., fracción VI.

³⁷¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículos 74-78.

³⁷² *Ibidem*, artículo 79.

³⁷³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 7o., fracción IX.

³⁷⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 106.

A los treinta días naturales después de terminado un trimestre, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda— entrega al Congreso de la Unión, con desglose mensual, los informes correspondientes al periodo, e información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del presupuesto de egresos; sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio; sobre los principales indicadores en relación con los resultados y avances de los programas y proyectos respecto al cumplimiento de sus objetivos y metas; así como sobre su impacto social.³⁷⁵

En dichos documentos se expone la situación económica del país —incluyendo un análisis sobre la producción y el empleo, sobre precios y salarios, y la evaluación del sector financiero y del sector externo—; así como la situación de las finanzas públicas con base en los principales indicadores de la postura fiscal —incluyendo datos sobre los balances fiscales, y en su caso, el déficit presupuestario—. Asimismo, en dichos documentos se da a conocer la evolución de los ingresos tributarios³⁷⁶ y los no tributarios,³⁷⁷ especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación, con una detallada explicación de la misma, y el comportamiento de las participaciones federales entregadas a las entidades federativas. Se da cuenta por otra parte, de la evolución del gasto público —incluyendo el programable³⁷⁸ y el no programable—,³⁷⁹ de su ejecución, de los principales resultados de los programas y proyectos,

³⁷⁵ *Ibidem*, artículo 107, fracción I, párrafos primero y segundo.

³⁷⁶ Impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Código Fiscal, artículo 2o.

³⁷⁷ Productos y aprovechamientos. Código Fiscal, artículo 3o.

³⁷⁸ Las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones, conforme a sus programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 2o., fracción XXVII.

³⁷⁹ Las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 2o., fracción XXVIII.

y de la disponibilidad de recursos en fondos y fideicomisos. Asimismo se reportan los juicios ganados y perdidos en materia fiscal y de recaudación por el Servicio de Administración Tributaria, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; así como la repercusión que el monto de sus resultados tiene sobre los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones, con una explicación de las disposiciones fiscales que ocasionan problemas jurídicos al gobierno federal. Se informa igualmente la evolución detallada de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos del endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa.³⁸⁰

En dichos informes se aclara asimismo la evolución de los proyectos de infraestructura productiva a largo plazo, proporcionando una contabilidad separada para cada uno de ellos, de modo que los ingresos asociados a dichos proyectos, sus costos y las amortizaciones derivadas de los mismos puedan ser fácilmente identificados, anexando asimismo un análisis que respecto a los proyectos de que se trata, permita conocer —a valor presente— la posición financiera del gobierno federal, y la de las entidades. También se dan a conocer en esos documentos los montos correspondientes a los requerimientos financieros del sector público —incluyendo su saldo histórico—, y la evolución de los proyectos de inversión en infraestructura que cuenten con erogaciones plurianuales aprobadas en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁸¹

El Ejecutivo Federal debe remitir también informes mensuales sobre los montos del endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las

³⁸⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 107, fracción I, incisos a), b) y c).

³⁸¹ *Ibidem*, artículo 107, fracción I, incisos d), e) y f); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

emisiones de deuda interna y externa. Treinta días después de terminado cada mes, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público debe informar a la Cámara de Diputados sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo de las participaciones a las entidades federativas, comparándola con la correspondiente al año previo, y explicando detalladamente su evolución.

Por conducto de la mencionada Comisión y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a los quince días naturales después de concluido el mes, informa el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el pago de las participaciones a las entidades federativas, desagregada por tipo de fondo y por entidad federativa, y comparada con la del año previo. A través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda proporciona a las entidades federativas la información relativa a participaciones a que se ha hecho referencia a más tardar quince días después de concluido el mes, y la publica en su página electrónica.³⁸²

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y el Banco de México establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos del sistema integral de información de los ingresos y del gasto público. Con las limitaciones que establecen las leyes, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, tienen acceso a dicho sistema.³⁸³

d. Evaluación de la gestión pública

Tanto las políticas públicas, como los programas de trabajo, y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo,

³⁸² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 107, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero.

³⁸³ *Ibidem*, artículo 108.

se someten a valoración conforme a los programas anuales de evaluación que hubieran sido establecidos. Las conclusiones de las evaluaciones se publican en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas, en las de los gobiernos de éstas, y si cuentan con ellas, también en las de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Los resultados de las evaluaciones son integrados en su informe trimestral por la Secretaría de Hacienda en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a los que ya se hizo referencia, y publicados en su página de Internet.³⁸⁴

Trimestralmente la Secretaría de Hacienda realiza la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades; en tanto que con base en la información con desglose mensual que el Ejecutivo Federal envía trimestralmente a la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias de ésta analizan y evalúan el avance en las metas de los programas aprobados. De acuerdo con lo estipulado por la Ley General de Desarrollo Social y por la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las evaluaciones en materia de desarrollo social son coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.³⁸⁵ Asimismo las instancias públicas a cargo de la evaluación deben darle seguimiento a la atención que se hubiera prestado a las recomendaciones emitidas en relación con las correspondientes evaluaciones.³⁸⁶

Con la finalidad de medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, en la medida de lo posible las evaluaciones deben incluir información desagregada por sexo de las personas beneficiarias; y en los

³⁸⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o., fracción V, párrafo segundo y tercero; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículos 85 (penúltimo párrafo) y 110 (fracciones III y IV).

³⁸⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 110, párrafos primero, segundo y tercero.

³⁸⁶ *Ibidem*, artículo 110, fracción VI.

casos en que sea posible, también las dependencias y entidades deben presentar resultados con base en indicadores desagregados por sexo.³⁸⁷

La evaluación del desempeño consiste en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas para los que fueron transferidos los recursos federales —así como los beneficios de la aplicación de los mismos— con base en los indicadores estratégicos y de gestión establecidos por las instancias técnicas de evaluación federales y locales con el objeto de investigar los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Dichos indicadores, conforme a los cuales han de evaluarse los resultados obtenidos de los fondos de aportaciones federales y de los demás recursos federales transferidos, se revisan —y en su caso se actualizan— en los términos de las disposiciones aplicables, a más tardar el último día hábil de marzo. Una vez actualizados, deben incluirse en los informes trimestrales en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.³⁸⁸

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño forman parte del Presupuesto de Egresos, y sus resultados son incorporados a la Cuenta Pública, explicando detalladamente las causas de las variaciones en el cumplimiento de los programas —si las hubo—, y su correspondiente efecto económico. Dichos resultados deben ser considerados para efectos de la futura programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.³⁸⁹

Las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño la efectúan por sí mismas, o a través de personas físicas o morales con experiencia probada, especializadas en la materia que haya de evaluarse, y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se en-

³⁸⁷ *Ibidem*, artículo 110, fracción V.

³⁸⁸ *Ibidem*, artículos 85 (fracción primera) y 110 (párrafo cuarto); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o., fracción III.

³⁸⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 111, párrafos penúltimo y último.

cuentren establecidos en disposiciones aplicables. Todas las evaluaciones deben hacerse públicas.³⁹⁰

Con base en el sistema de evaluación del desempeño —obligatorio para los ejecutores del gasto— la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias verifican —al menos cada bimestre— los resultados de la recaudación y de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para cerciorarse de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la administración pública federal, así como del impacto social del ejercicio del gasto público, para poder así establecer y aplicar las medidas conducentes. Igual obligación, y para los mismos fines, tienen la dependencias respecto de sus entidades coordinadas.³⁹¹

D. Fiscalización del ejercicio de los recursos federales administrados o ejercidos por los gobiernos locales y por particulares

Con excepción de las participaciones en impuestos federales, y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero, la Auditoría Superior de la Federación —de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes— fiscaliza directamente los recursos federales que administran o ejercen las entidades federativas, los municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como los que se destinan y se ejercen por cualquier entidad, persona física, persona moral —pública o privada—, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o a cualquier otra figura jurídica. Para lo cual, así como para cumplir con su atribución de fiscalizar la Cuenta Pública,³⁹² la Auditoría Superior de la Federación celebra convenios con las ya mencionadas autoridades locales y

³⁹⁰ *Ibidem*, artículo 110, fracciones I y II.

³⁹¹ *Ibidem*, artículo 111, párrafos primero y segundo.

³⁹² Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo XV, fracción XIX.

con sus entidades de fiscalización superior, con el objeto de que conforme a los lineamientos técnicos por ella establecidos, colaboren en la verificación de la correcta aplicación de los recursos recibidos por los mencionados gobiernos. Dichos lineamientos se establecen para mejorar la fiscalización de los recursos federales ejercidos por ellos, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales. Los mencionados lineamientos abarcan la verificación del desempeño, y la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que con cargo a recursos federales reciban tanto las personas físicas, como las personas morales —públicas o privadas— por concepto de subsidios, donativos y transferencias otorgadas por las entidades federativas, los municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.³⁹³

Para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente, es la Auditoría Superior de la Federación la que establece los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías que han de practicarse sobre los recursos federales entregados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como la estructura que ha de seguirse para presentar los informes de auditoría. Los términos acordados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas no pueden ser inferiores a los determinados en la ley de que se trata. La Auditoría Superior de la Federación verifica que respecto a los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de acuerdo con las disposiciones aplicables.³⁹⁴

a. Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado

Para fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Fe-

³⁹³ *Ibidem*, artículo 37, párrafos primero, segundo y tercero.

³⁹⁴ *Ibidem*, artículo 37, párrafos cuarto y sexto.

deración al ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal —con excepción de las participaciones en impuestos federales—, se ha establecido el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado. Conforme a éste, aquel órgano de fiscalización puede —a través de la celebración de convenios de coordinación— entregar a las entidades de fiscalización locales hasta el 50% de los recursos del programa de que se trata, a fin de que fiscalicen los recursos federales administrados o ejercidos por los mencionados gobiernos locales; el resto de los recursos los aplica la Auditoría Superior de la Federación a la realización de auditorías directas.³⁹⁵

Los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado deben destinarse exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de los recursos públicos federales, y los que de ellos no hubieran sido devengados al final del ejercicio por la Auditoría Superior de la Federación, o las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, o la de la Asamblea del Distrito Federal, deben invariablemente concentrarse en el Tesorería de la Federación. En los términos que establezcan las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, la aplicación de sus recursos debe ser publicada trimestralmente por la Auditoría Superior de la Federación y por los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en sus respectivas páginas de Internet.³⁹⁶

Con anterioridad al 15 de febrero de cada año, la Auditoría Superior de la Federación envía las reglas de operación del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda, a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Presupuesto, que antes del 15 de marzo deben emitir su opinión,

³⁹⁵ *Ibidem*, artículo 38, encabezado y fracción primera.

³⁹⁶ *Ibidem*, artículo 38, fracción V.

para que a más tardar el último día hábil de marzo sean publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Dichas reglas deben señalar al menos el plan de auditorías para el ejercicio fiscal en revisión, especificando los fondos y los recursos que han de fiscalizarse; la distribución que en su caso se realice de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado, a fin de que las entidades de fiscalización superior de los congresos locales y la de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realicen las acciones de fiscalización de los recursos públicos federales; así como la asignación por entidad federativa. La cobertura por entidad federativa de las auditorías por realizar, así como los criterios normativos y metodológicos para llevarlas a cabo; los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales, y en su caso, las acciones de capacitación necesarias.³⁹⁷

Para que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación cuente con elementos para realizar una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, debe ser informada en el mes de septiembre, ya que a más tardar el primer día hábil de octubre, debe a su vez remitir a la Comisión de Presupuesto información relevante respecto al cumplimiento de dichos objetivos, a fin de que sea considerada para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Dicho informe debe contener un reporte detallado sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior.³⁹⁸

b. Informes de las auditorías realizadas conforme al Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado

Los informes de las auditorías que las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legis-

³⁹⁷ *Ibidem*, artículo 38, fracción II.

³⁹⁸ *Ibidem*, artículo 38, fracción IV.

lativa del Distrito Federal realicen en los términos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, deben seguir el formato y la estructura que determine la Auditoría Superior de la Federación, asegurándose de que todos los procedimientos de auditoría manifestados en el informe se expresen en resultados —aun si no tienen observaciones o éstas fueron solventadas durante el desarrollo de la auditoría— precisando en su caso la normativa incumplida o a la que se dio cumplimiento, y que dichos resultados se alineen con los dictámenes de las auditorías; y a su vez los resultados del Informe de Resultados deben alinearse con las conclusiones del apartado de cumplimiento de objetivos y metas, registrando tanto las recuperaciones de recursos como las probables recuperaciones. En los informes de auditoría debe incorporarse un apartado de cumplimiento de metas y objetivos, y verificar la consistencia de las cifras y de la información en general.³⁹⁹

c. Responsabilidades por la afectación de la hacienda pública

Si se acreditan afectaciones a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, de los municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procede a formularles un pliego de observaciones. En caso de que éste no sea finiquitado, les finca responsabilidades resarcitorias conforme a la propia ley, y en su caso promueve ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que haya lugar. Para estos mismos fines, si las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detectan irregularidades que afecten el patrimonio la hacienda

³⁹⁹ *Ibidem*, artículo 38, fracción III.

pública federal, inmediatamente deben hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación.⁴⁰⁰

2. *Ingresos*

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. Por medio de convenios de *coordinación*, las dependencias y entidades pueden transferir a las entidades federativas recursos presupuestarios —y en su caso, recursos humanos y materiales— con el propósito de descentralizar, o de reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales.

Para facilitar el cumplimiento de los gobiernos estatales y municipales en cuanto a la construcción de obras públicas y a su mantenimiento, así como a la de prestar servicios públicos, se ha procedido a aumentar las transferencias federales, a devolver fuentes de imposición, a ampliar el ámbito de cobro de derechos locales, y a mejorar el acceso de las administraciones locales al crédito.

A. *Transferencias*

El mecanismo por medio del cual se trasladan fondos del presupuesto federal a los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales, es la transferencia de recursos a través de donativos, subsidios y participaciones.

a. Donativos

Siempre y cuando los ejecutores de gasto cuenten en sus respectivos presupuestos con recursos aprobados por la Cámara

⁴⁰⁰ *Ibidem*, artículos 37 (penúltimo párrafo) y 39.

de Diputados para otorgar donativos, pueden hacerlo, sin que puedan incrementar la asignación aprobada en sus presupuestos para este rubro aun si reciben transferencias. Cuando pretendan otorgar donativos en especie, deben sujetarse a la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables. El titular del respectivo ejecutor de gasto —y en el caso de las entidades, adicionalmente su órgano de gobierno— es el que en forma indelegable debe autorizar el donativo. En sus informes trimestrales deben incluir las erogaciones con cargo a la partida de gasto correspondiente, especificando el nombre o razón social del donatario, el monto que le haya sido entregado, así como los fines específicos para los cuales fue otorgado el donativo. En todos los casos los donativos se consideran como otorgados por la Federación.

Los aspirantes a recibir donativos deben presentar proyectos en los que se justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia que van a financiarse con el donativo.

Los donatarios deben ser asociaciones no lucrativas que demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales, cuyos ingresos principales no provengan —salvo en los casos permitidos expresamente en las leyes— del Presupuesto de Egresos. En ningún caso pueden otorgarse donativos a organizaciones que por irregularidades en su funcionamiento estén sujetas a procesos legales, a asociaciones ya integradas en algún otro padrón de beneficiarios a cargo del gobierno federal, o que estén vinculadas a asociaciones religiosas o a partidos y agrupaciones políticas nacionales, salvo en los casos que permitan las leyes.⁴⁰¹

Las dependencias que reciban donativos en dinero deben entregar los recursos a la Tesorería de la Federación, y en el caso de las entidades, a su respectiva tesorería; asimismo para su aplicación deben solicitar la ampliación correspondiente a su presupuesto conforme a lo establecido en la propia Ley de Presupues-

⁴⁰¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 80.

to.⁴⁰² Las dependencias y entidades que soliciten —y en su caso, ejerzan— donativos provenientes del extranjero, deben sujetarse a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.⁴⁰³

b. Subsidios

Los subsidios son recursos federales asignados a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general o como apoyos económicos. En un sentido los subsidios son herramientas del gobierno nacional para estimular la adopción de sus políticas en el ámbito local y alentar su ejecución por ambos niveles de gobierno; pero en otro, son 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 homogénea de los servicios elementales en todo el territorio nacional.

Existen tres tipos de subsidios: los que se otorgan para ejecutar programas locales sostenidos con las aportaciones para las entidades federativas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, los que se confieren para cumplir programas federales en los que concurren recursos de dependencias federales con los de las entidades federativas, y los que se entregan a éstas para realizar funciones federales descentralizadas, costeadas con transferencias con cargo a los presupuestos de las dependencias federales. Los que son estipulados por el Decreto de Presupuesto, que tiene vigencia únicamente en el ejercicio para el que se decreta, están en vigor durante ese mismo periodo; los que son previstos en la Ley de Coordinación Fiscal tienen la vigencia de ésta, que es permanente en tanto no sea derogada por un acto del Poder Legislativo.

⁴⁰² *Ibidem*, artículo 19. Trata de la autorización de erogaciones adicionales a las aprobadas en los presupuestos de las distintas dependencias y entidades con cargo a excedentes que resulten de otros ingresos.

⁴⁰³ *Ibidem*, artículo 81.

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 temporalidad.⁴⁰⁴

a'. Convenios de reasignación

Los recursos a los que se ha venido haciendo referencia se transmiten a través de los convenios de reasignación. Los recursos que las dependencias o entidades transfieren para el cumplimiento de objetivos de programas federales no pierden su carácter federal, por lo que los gastos que implican deben comprobarse en los términos de las disposiciones federales aplicables, para lo cual deben asegurarse de que en los convenios quede establecido el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. Para suscribir los convenios de reasignación, las dependencias o entidades deben apegarse al convenio modelo que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública emitan, así como obtener la autorización presupuestaria de la primera.⁴⁰⁵ Al suscribir dichos instrumentos debe asegurarse una negociación equitativa entre las partes, que considere las prioridades de las entidades federativas, que especifique —en su caso— las fuentes de recursos o potestades tributarias con las que pueden complementar los recursos transferidos o reasignados, y que evite comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de sus gobiernos.⁴⁰⁶

Los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas mediante convenios de reasignación, y aquellos que no

⁴⁰⁴ *Ibidem*, artículo 75; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o., párrafo primero y fracción I.

⁴⁰⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 83.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículo 82, fracciones I, IV-VI.

pierden su carácter federal al ser transferidos, deben ser depositados en cuentas bancarias específicas que permitan identificarlos para efectos de su control y de la comprobación de su ejercicio. Conforme a los acuerdos que respecto a las reglas y procedimientos para vigilar el ejercicio de los recursos públicos federales celebren la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para su supervisión se destina un monto equivalente al uno al millar de dichos recursos.⁴⁰⁷

b'. Ejecución de los programas

Para facilitar la ejecución de los programas o proyectos federales transferidos a las entidades federativas, y promover la calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba el convenio por primera vez, o no hubiera sido posible su previsión anual, los convenios —al igual que los anexos respectivos— deben formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal. Al suscribirlos debe tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos podrían alcanzarse de mejor manera si las responsabilidades a cargo del gobierno federal o sus entidades, fueran transferidas total o parcialmente no por medio de convenios, sino a través de modificaciones legales. Deben asimismo incluirse en ellos criterios que aseguren la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los recursos, además de las medidas necesarias para afrontar contingencias en los programas y proyectos reasignados. Para garantizar la aplicación oportuna de los recursos, los plazos y calendarios de entrega deben determinarse atendiendo a las demandas de las entidades federativas y de acuerdo con el Presupuesto de Egresos, y una vez establecidos, deben ser respetados.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ *Ibidem*, artículo 82, fracciones IX, XI y XII.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, artículo 82, fracciones I-III, VII y VIII.

El ejercicio de los recursos federales aprobados en el presupuesto para ser transferidos a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal —y por conducto de éstas a los municipios y a las demarcaciones territoriales de esta última jurisdicción—, así como los recursos federales ejercidos de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujeta a las disposiciones legales, al principio de anualidad y a las normatividad que a continuación se expone.⁴⁰⁹

Siempre y cuando sus autoridades cumplan con lo previsto en las disposiciones aplicables, los recursos federales —distintos a los previstos en la Ley de Coordinación Fiscal— son entregados a las entidades federativas, y en su caso a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conforme a las disposiciones aplicables y a los calendarios de gasto correspondientes. Cuando los programas prevean la aportación de recursos por parte de los gobiernos locales de manera concurrente con recursos federales, aquéllos deben realizar las aportaciones a que están obligados a más tardar en un plazo de treinta y cinco días hábiles contados a partir de la recepción de los recursos federales. Salvo en el caso de las ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades o municipios que estén garantizadas con la afectación de sus participaciones o aportaciones federales conforme a la Ley de Coordinación Fiscal⁴¹⁰ y los casos previstos en otras disposiciones legales aplicables, las dependencias y entidades pueden transferir recursos federales a las autoridades locales sólo a través de las tesorerías de las entidades federativas.⁴¹¹

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública emiten los lineamientos para facilitar el ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos. La Auditoría Superior de la Federación, por su

⁴⁰⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o.

⁴¹⁰ Artículos 9o., 50 y 51.

⁴¹¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8o., fracción II (párrafos primero, segundo y tercero) y fracción VI.

parte, proporciona a sus homólogas locales las guías para la fiscalización y auditoría de los recursos federales.⁴¹²

c'. Información sobre el ejercicio del gasto federalizado

Observando los requisitos de información correspondientes, y con base en indicadores estratégicos y de gestión, las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal —así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local— que ejerzan recursos federales, deben hacer evaluar el manejo de dichos recursos por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercieron, conforme a las bases establecidas en la propia Ley de Presupuesto.⁴¹³

Conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda, y de acuerdo con el sistema de información para tal fin establecido por ella, las entidades federativas —y por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal— a más tardar a los veinte días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal, remiten al Ejecutivo Federal la información consolidada sobre el ejercicio y el destino de los recursos federales que les fueron transferidos, así como sobre los resultados obtenidos.

En los términos previstos por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y por la Ley de Coordinación Fiscal, las autoridades locales deben informar trimestralmente sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales a los que se ha venido haciendo referencia, señalando en forma detallada el avance físico de las obras y acciones respectivas —y en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los que de ellos fueron erogados—, así como los

⁴¹² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 83, primer párrafo.

⁴¹³ Artículo 110.

resultados de las evaluaciones que hubieran realizado. Cuando las autoridades locales no envíen dicha información en los plazos establecidos por las disposiciones aplicables, las dependencias y entidades deben informarlo a la Auditoría Superior de la Federación, y también a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.⁴¹⁴

En sus informes trimestrales la Secretaría de Hacienda debe incluir estos reportes por entidad federativa, así como poner esos datos a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, que debe ser actualizada a más tardar en la fecha en la que el Ejecutivo Federal entregue al Congreso de la Unión los mencionados informes. A su vez, dentro de los cinco días hábiles posteriores a esa fecha, las multicitadas autoridades locales deben publicar sus informes en los órganos locales de difusión, y ponerlos a disposición del público a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet, o en otros medios locales de difusión.⁴¹⁵

En la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos debe informarse el estado que guardan los convenios suscritos y los objetivos alcanzados; y asimismo los convenios que estén por suscribirse y los objetivos que con ellos se pretenda alcanzar.⁴¹⁶

c. Subsidios previstos por la Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal 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

⁴¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 80., fracción IV, párrafos primero, segundo y tercero.

⁴¹⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *cit.*, artículo 85, párrafos penúltimo y último.

⁴¹⁶ *Ibidem*, artículo 82, fracción X.

autoridad, y para apoyar a las entidades y a los municipios en el cumplimiento de las diversas atribuciones que les han sido reasignadas a las administraciones locales.

a'. Puentes de peaje

Desde 1992, donde existen puentes de peaje⁴¹⁷ operados por la Federación,⁴¹⁸ puede ésta convenir con los estados y los municipios a través de la Secretaría de Hacienda, en crear fondos, originalmente 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, y cuyos recursos inicialmente se destinaron a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubicaban dichos puentes, o en su caso —desde 1996— a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ninguna circunstancia pudieran ser asignado a gasto corriente.⁴¹⁹

Desde ese mismo año la colaboración estatal o municipal a los fondos —o la de ambos si así lo acuerdan— es del 20% de la suma aportada por la Federación, sin que esta última cantidad pueda exceder del 25% del monto total de los ingresos brutos obtenidos por la operación del puente de peaje de que se trate.⁴²⁰ La contribución federal a los fondos se distribuye por partes iguales

⁴¹⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 90.-A, adicionado según publicación en el *DOF* del 20 de julio de 1992.

⁴¹⁸ *Ibidem*, artículo 90.-A, según aclaración publicada en el *DOF* del 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.

⁴¹⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 90.-A, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁴²⁰ 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 90.-A de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 2003.

entre el municipio y el correspondiente estado, y hasta 2002 éste pudo canalizar esos recursos a los fines prescritos en cualquiera de los municipios de la entidad. Desde 2003 dichos recursos deben ser canalizados a obras de infraestructura o gasto de inversión con impacto regional directamente en la zona donde se realice el cobro del peaje.⁴²¹

Para estimular a los municipios a financiar adecuadamente sus propios gastos realizando una eficiente recaudación del impuesto predial, desde 2003 se condiciona su derecho 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 convenio.⁴²² Si algún municipio no cumple con este requisito, para tener derecho a solicitar la creación de dicho fondo en el ejercicio fiscal siguiente, debe convenir con la Federación en un acuerdo de mejora recaudatoria de su hacienda pública. En caso de que una vez firmado el convenio el nivel recaudatorio se encuentre por debajo de dicho porcentaje, el monto de los recursos municipales se reduce de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio; si en el momento de firmar nuevamente dicho pacto el municipio se encuentra en este supuesto, dicho acuerdo queda sin refrendo hasta el próximo ejercicio fiscal, si es que dicha jurisdicción cumple con el nivel recaudatorio exigido. A partir del 10. de enero de 2004, han podido celebrarse estos convenios tomando como base la recaudación del impuesto predial correspondiente al año inmediato anterior a la firma de ese acuerdo.⁴²³

⁴²¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A, según reforma publicada en el *DOF* del 14 de julio de 2003.

⁴²² Artículo único del Decreto por el que se Reforma el Artículo 9o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF* del 14 de julio de 2003.

⁴²³ 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* del 30 de diciembre de 2003.

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

La Ley de Coordinación Fiscal⁴²⁴ 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:⁴²⁵ salud, educación —básica, normal, tecnológica y para adultos—; infraestructura social; fortalecimiento de los municipios y demarcaciones del Distrito Federal; seguridad pública; abatimiento de la pobreza, y desde 2007, fortalecimiento de las entidades federativas.⁴²⁶

a'': Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

Como apoyo para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva les asigna la Ley General de Educación,⁴²⁷ los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.⁴²⁸

El monto de este fondo se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, considerando exclusivamente los siguientes elementos:

⁴²⁴ Ley de Coordinación Fiscal, capítulo V, adición publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 1997.

⁴²⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25. 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”.

⁴²⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 25, según adición publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

⁴²⁷ Artículos 13 y 16.

⁴²⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 26-28.

- el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal utilizado para calcular —incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social— los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, y
- los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de que se trata hubieran sido transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupuesta, adicionándole las ampliaciones presupuestarias — contenidas en el propio Presupuesto — que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de que se trata, el importe que en el ejercicio para el que se presupuesta resulte de aplicar las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior, y la actualización que para el ejercicio que se presupuesta se determine respecto a los gastos de operación — distintos de los servicios personales y de mantenimiento — correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo, su distribución se realiza cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la fórmula algebraica prevista por la propia ley; si después de aplicarla queda un remanente en el fondo, se distribuye entre todos los estados de acuerdo con su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional. La mencionada fórmula no será aplicable en caso de que en el año que se calcula el monto del fondo sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior; en este caso la distribución se realiza en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula, y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado hubiera recibido del fondo en el año inmediato anterior.⁴²⁹

⁴²⁹ *Ibidem*, artículo 27, según adición publicada en el *DOF* de 21 de diciembre de 2007.

Con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad, e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas por medio de este fondo, las autoridades federales y locales en materia educativa deben reunirse cuando menos una vez al año con las autoridades responsables del ejercicio presupuestario. Para tal efecto los gobiernos estatales y el del Distrito Federal deben proporcionar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional correspondan a la Federación.⁴³⁰

b”. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Como apoyo para ejercer las atribuciones que conforme a la Ley General de Salud⁴³¹ les competen, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.⁴³²

El monto del fondo se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación considerando exclusivamente los siguientes elementos:

- El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal utilizados para calcular los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los respectivos acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

⁴³⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 28.

⁴³¹ Artículos 3o., 13 y 18.

⁴³² Ley de Coordinación Fiscal, artículos 29-31.

- Los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación hubieran sido transferidos para cubrir el gasto en servicios personales a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupuesta —incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso del ejercicio inmediato anterior se hubieran autorizado por concepto de incrementos salariales y prestaciones, así como las medidas económicas que en su caso se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupuesta—;
- Los recursos que para cubrir el gasto de operación e inversión hubiera transferido la Federación a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupuesta, así como los recursos que para iguales fines hubieran sido aprobados en el Presupuesto de Egresos federal en adición a los primeros —con exclusión de los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades hubieran convenido en considerar como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente—, y
- Los recursos expresamente destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a promover la equidad en los servicios de salud.

La distribución de estos recursos se realiza conforme a la fórmula algebraica prevista en la propia Ley de Coordinación Fiscal.⁴³³ Anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, la Secretaría de Salud da a conocer las cifras de los sistemas oficiales de información de las que derivan las variables que integran la mencionada fórmula.

⁴³³ *Ibidem*, artículo 31.

c". Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Sólo para efectos de referencia, el monto de este fondo⁴³⁴ es igual al 2.5% de la recaudación federal participable⁴³⁵ estimada para ese ejercicio en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en lo que al respecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación, y debe ser canalizado exclusivamente en beneficio de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. De ese porcentaje el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal —que debe destinarse a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal—, y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, cuyos recursos deben destinarse exclusivamente a inversiones tendentes a abatir las condiciones de rezago social y pobreza extrema mediante el financiamiento de obras relacionadas con agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, y caminos rurales; así como a ejecutar acciones sociales básicas en lo que concierne al mejoramiento de vivienda, creación de infraestructura rural productiva, y desarrollo de infraestructura básica de salud y educativa.⁴³⁶

Desde 1999 se autoriza a los estados y a los municipios a destinar un monto equivalente hasta un 3% de los recursos transferidos por medio de este fondo a gastos indirectos: preparación de proyectos, y supervisión y asesoría técnica respecto de las obras

⁴³⁴ *Ibidem*, artículo 32, primer párrafo.

⁴³⁵ La recaudación obtenida por la Federación de todos sus impuestos y de los derechos sobre extracción de petróleo y sobre minería, una vez restado el total de devoluciones. No se incluyen en ella los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y del 2% sobre las demás exportaciones; ni los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción del petróleo. Tampoco los impuestos devueltos, ni aquéllos cuya recaudación, de acuerdo con los convenios de colaboración administrativa, pertenezca total o parcialmente a los estados que los administren.

⁴³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33, párrafo primero, incisos a) y b), según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

de que se trate;⁴³⁷ y desde la creación del fondo, de los recursos que les corresponden los municipios pueden disponer hasta de un 2% de ellos 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.⁴³⁸

Estados y municipios deben hacer del conocimiento de su población los montos que reciban, las obras y acciones que van a realizar, el costo de cada una, su ubicación, sus metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en cuanto al destino, aplicación y vigilancia de dichos montos, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que con ellos se realicen. Deben asimismo informar a sus habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados, proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del fondo le sea requerida —los municipios lo hacen a través del estado del que formen parte—, y desde 1999, también procurar que las obras realizadas sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, y que impulsen el desarrollo sustentable.⁴³⁹

Atendiendo a criterios relativos a la pobreza extrema, la distribución del fondo por el Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— se realiza de acuerdo con la proporción que a cada estado corresponde en la pobreza extrema a nivel nacional, conforme a la fórmula algebraica computada según las normas para necesidades básicas establecidas por la mencionada dependencia, y de acuerdo con los valores por ella asignados para el cálculo de la misma.⁴⁴⁰

⁴³⁷ *Ibidem* artículo 33, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 1998.

⁴³⁸ *Ibidem*, artículo 33, párrafo segundo, según reforma publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 1997.

⁴³⁹ *Ibidem*, artículo 33, párrafo tercero, fracción V, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, artículo 34.

Para efectos de la preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal publica en el *Diario Oficial de la Federación* —por conducto de la multicitada Secretaría— las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de la fórmula, y estima los porcentajes de participación porcentual que se asignan a cada estado.⁴⁴¹

Cada uno de ellos a su vez, empleando una fórmula igual a la utilizada para dividir el fondo entre ellos, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcula la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondiente a sus municipios⁴⁴² enfatizando su carácter redistributivo al canalizar los recursos a los municipios en los que la pobreza extrema sea mayor, utilizando para hacerlo la información más reciente de las variables de rezago social publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Previendo la posibilidad de que la información disponible no permita la aplicación de esa fórmula, establece la ley cuatro variables que se utilizarán sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas, considerándolas respecto de la población del estado en similar condición: población municipal ocupada que perciba menos de dos salarios mínimos, población municipal analfabeta de quince o más años, población municipal cuyas viviendas no dispongan de electricidad, y población municipal cuyas viviendas no cuenten con fosa séptica ni con la posibilidad de conectarse al sistema de drenaje.

*d*º. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento
de los Municipios y de las Demarcaciones
Territoriales del Distrito Federal

Este instrumento fue creado en 1998 con ese nombre, pero durante los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 se omitió en la ley la mención al Distrito Federal, por lo que participó de él desde

⁴⁴¹ *Ibidem*, artículo 34, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

⁴⁴² *Ibidem*, artículo 35.

que en 2001 fue reintegrado.⁴⁴³ Los recursos de este fondo deben destinarse a la satisfacción de las exigencias de la población de cada jurisdicción, dando prioridad a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública, y al cumplimiento de las obligaciones financieras de sus gobiernos, mencionando específicamente desde 2008, el pago de derechos y aprovechamientos por suministro de agua.⁴⁴⁴

Únicamente para efectos de referencia, el monto del fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación como un porcentaje de la recaudación federal participable, según estimación que se realice en el propio decreto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación. De manera rápida y directa, y sin más limitaciones ni restricciones —incluyendo las de carácter administrativo— que las que se relacionen con los fines para los que es entregado, el fondo se entera mensualmente por partes iguales a las subdivisiones políticas de los estados y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de los gobiernos de dichas jurisdicciones. El porcentaje al que se hizo referencia es desde 2001 de 2.35% para los municipios, y de 0.2123% para el Distrito Federal.⁴⁴⁵

Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tienen la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes los montos recibidos, las obras y las acciones que van a realizar y sus metas, el costo de aquéllas, su ubicación y los beneficiarios de las mismas, así como la de informar al término de cada ejercicio los resultados alcanzados.⁴⁴⁶ A más tardar el 31 de enero de cada año, los gobiernos estatales y el del Distrito Federal deben publicar en sus periódicos oficiales las variables y fórmulas utilizadas para

⁴⁴³ *Ibidem*, artículo 36, según adición publicada el 31 de diciembre de 1997, y modificaciones publicadas respectivamente en los *DOF* del 31 de diciembre de 1998 y del 31 de diciembre de 2000.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, artículo 37, según reforma publicada el 21 de diciembre de 2007.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, artículo 36, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 2000.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, artículos 33 (fracciones I y III) y 37.

determinar los montos que correspondan a sus respectivas subdivisiones políticas y a las demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal.⁴⁴⁷

A través de la Secretaría de Hacienda el Ejecutivo Federal distribuye este fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad, excepto en el caso del Distrito Federal, donde el 75% se distribuye atendiendo a la población residente, y el 25% atendiendo a la población flotante.⁴⁴⁸ En uno y otro caso se emplea la información más reciente emitida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las entidades federativas y el Distrito Federal, a su vez, distribuyen los recursos que corresponden a sus municipios y demarcaciones territoriales en proporción directa al número de personas que los habiten.⁴⁴⁹

e”. Fondo de Aportaciones Múltiples

Los recursos de este fondo se destinan exclusivamente para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los planteles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, de acuerdo con las necesidades de cada nivel escolar.⁴⁵⁰ El Fondo de Aportaciones Múltiples se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente —sólo para efectos de referencia— al 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio decreto con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio,

⁴⁴⁷ *Ibidem*, artículo 36, penúltimo párrafo.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, según reforma publicada el 31 de diciembre de 2000.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, artículo 38.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, artículo 40, según reforma publicada en el *DOF* del 24 de junio de 2009.

y se distribuye entre las entidades de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en dicho decreto.⁴⁵¹

f”. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, y de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros, desde 1999, reciben los estados y el Distrito Federal apoyos económicos complementarios para prestar esta modalidad de los servicios de educación.⁴⁵²

El monto de este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- Los recursos presupuestarios que con cargo al fondo de que se trata se hubieran transferido a las entidades federativas de acuerdo con el presupuesto correspondiente al ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupuesta, adicionándole las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las previsiones para dicho fondo contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

⁴⁵¹ *Ibidem*, artículos 39-41.

⁴⁵² *Ibidem*, artículo 42, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998, y artículo 43, según adición publicada en ese mismo *DOF*.

- El importe que en el ejercicio que se presupuesta resulte de aplicar las medidas autorizadas con cargo a las mencionadas previsiones derivadas del ejercicio anterior, y
- La actualización que para el ejercicio que se presupuesta se determine respecto a los gastos de operación —distintos de los servicios personales— correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación y distribución de los recursos del Fondo de que se trata, se hace conforme 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, que son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* por la Secretaría de Educación Pública.

g”. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Este fondo, creado en 1999,⁴⁵³ se constituye a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública⁴⁵⁴ ante la Secretaría de Hacienda, con cargo a los recursos federales que anualmente se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. 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 hubiera aprobado.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entrega a las entidades⁴⁵⁵ el Fondo de que se tra-

⁴⁵³ *Ibidem*, artículos 44 y 45, según adición publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, artículo 44, párrafos primero y segundo, según reforma publicada en el *DOF* del 10 de febrero de 2005. Hasta esa fecha fue atribución de la Secretaría de Gobernación.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006, antes de esa fecha la referencia era a las entidades federativas. El término entidades incluye al Distrito Federal.

ta con base en los principios que a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública,⁴⁵⁶ utilizando para la distribución de los recursos criterios que incorporen el número de habitantes de cada entidad, el índice de ocupación penitenciaria,⁴⁵⁷ la implantación de programas de prevención del delito,⁴⁵⁸ el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura,⁴⁵⁹ y los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrolle los municipios.⁴⁶⁰ La información que corresponda relativa a la asignación a cada estado y al Distrito Federal así como la relacionada tanto con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar a los treinta días naturales⁴⁶¹ siguientes a la publicación en dicho diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus anexos técnicos deben firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de la información antes mencionada.⁴⁶²

⁴⁵⁶ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006, hasta esa fecha fue la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 2006.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 2007.

⁴⁶¹ *Ibidem*, artículo 44, párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006. Desde 2000 el plazo había sido hasta el 31 de enero.

⁴⁶² *Ibidem*, artículo 44, cuarto párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

De manera ágil y directa este fondo se entera mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los estados y al Distrito Federal, sin limitaciones ni restricciones, —incluyendo aquéllas de carácter administrativo—, salvo que no se cumpla con el contenido de esta disposición.⁴⁶³

Trimestralmente los estados y el Distrito Federal deben reportar a la Secretaría de Seguridad Pública Federal tanto el ejercicio de los recursos del fondo como el avance en el cumplimiento de las metas, además de las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración en la materia y a sus anexos técnicos; en este último caso deben incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.⁴⁶⁴

Las aportaciones en cuestión⁴⁶⁵ deben ser utilizadas exclusivamente para el seguimiento y evaluación de los programas señalados; para el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, y del servicio telefónico nacional de emergencia; para la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de las 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; para el reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública, así como para el equipamiento de los mismos; y para el otorgamiento de percepciones extraordinarias⁴⁶⁶ para los agen-

⁴⁶³ *Ibidem*, artículo 44, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, artículo 44, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, artículo 45, primer párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, artículo 45, según reforma publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006. Anteriormente se refería la ley a *complementar dotaciones*.

tes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, y desde el 2000 para los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.⁴⁶⁷ Los recursos para dichas percepciones extraordinarias tienen el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes, y las responsabilidades laborales que deriven de ellos quedan a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

Los recursos para el otorgamiento de las mencionadas percepciones extraordinarias se aplican conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴⁶⁸

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 los estados y el Distrito Federal. Por conducto de la Secretaría de Gobernación las entidades deben proporcionar al Ejecutivo Federal la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.⁴⁶⁹

h”. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Este nuevo fondo⁴⁷⁰ establecido en 2007, coincide en lo esencial con los objetivos, requisitos y condiciones por los que se rige-

⁴⁶⁷ *Ibidem*, artículo 45, párrafo segundo, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, artículo 45, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, artículo 45, penúltimo y último párrafos, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, artículos 25 (fracción VIII), 46 y 47, según adición publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

ron los subsidios que hasta 2006 fueron distribuidos por la Federación con cargo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas tiene por objeto apuntalar los presupuestos de las mismas, y vigorizar a las regiones por ellas integradas. Para este fin, y respetando las restricciones que en cuanto al empleo de los recursos se establecen en la ley que se estudia, las entidades federativas pueden convenir entre ellas o con el gobierno federal, la aplicación de estos recursos, que —salvo en los casos previstos expresamente en el mismo texto legal— no pueden canalizarse a erogaciones de gasto corriente o de operación. A más tardar veinte días naturales después de terminado cada trimestre, las entidades federativas deben presentar a la Secretaría de Hacienda un informe detallado sobre la aplicación de dichos fondos.⁴⁷¹

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determina anualmente el monto del mencionado fondo por un valor equivalente al 1.40% de la recaudación federal participable. De forma rápida y directa la Secretaría de Hacienda entera mensualmente a los estados y al Distrito Federal la cantidad que les corresponde de este fondo, de acuerdo con la fórmula algebraica que la ley que se comenta establece.⁴⁷²

Esta fórmula no será aplicable si en el año para el que se hace el cálculo el monto del Fondo es inferior al que se obtuvo en

⁴⁷¹ *Ibidem*, artículo 47, último párrafo.

⁴⁷² *Ibidem*, artículo 46, párrafos primero y segundo, reformado este último según lo publicado en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007. Originalmente el entero debía hacerse conforme a la distribución de dicho fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior. En su primer año de vigencia la distribución se hizo conforme a lo que correspondió a las entidades en la distribución del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, de acuerdo con lo señalado en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

2007, en este caso la distribución se hará de acuerdo con la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada entidad hubiera recibido en el año mencionado.⁴⁷³

Los recursos del Fondo para Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas están destinados a la inversión en infraestructura física —incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la misma—, a la inversión en infraestructura hidroagrícola y a la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas. Asimismo pueden canalizarse a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada, o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados, al pago de obras públicas de infraestructura que en forma inmediata o futura sean susceptibles de complementarse con inversión privada, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.⁴⁷⁴

También pueden emplearse para el saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública —expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior— y para otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acremente un impacto favorable en las finanzas públicas locales; así como para apoyar el saneamiento de pensiones, y en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y del Distrito Federal, especialmente en cuanto a las reservas actuariales.⁴⁷⁵

Pueden, asimismo, utilizarse con el fin de desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales a modo de generar un incremento neto en la recaudación, para modernizar los sistemas de recaudación

⁴⁷³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 46, último párrafo, según adición publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, artículo 47, fracciones I y IX.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, artículo 47, fracciones II y III.

locales —especialmente los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente el cobro de las contribuciones—, así como para modernizar los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, para homologarlos en el marco de la coordinación fiscal.⁴⁷⁶

Siempre y cuando las aportaciones federales sean adicionales a los recursos locales aprobados respecto a la misma materia por las correspondientes legislaturas, pueden ser empleados para fortalecer proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, para mejorar los sistemas de protección civil y para apoyar la educación pública, en este último caso con la condición adicional de que el monto de los recursos locales sea superior en términos reales respecto a lo presupuestado en el año anterior.⁴⁷⁷

Del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente puede emplearse hasta un 3% para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, y supervisión y control de dichas obras.

i”. Régimen aplicable a los recursos recibidos
de los fondos de aportaciones federales

En esencia los fondos de aportaciones federales están sometidos a los mismos principios desde que fueron creados en 1998: necesidad de presentar información, inembargabilidad —con excepciones—, y responsabilidad —según el caso— de las autoridades federales o locales respecto tanto a la gestión realizada con los fondos, como al control interno y externo del gasto. Pero en 1999 su tratamiento se hizo más estricto y detallado, tendencia que se ha acentuado con posterioridad a la Primera Convención Nacional Hacendaria.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, artículo 47, fracciones V y IV.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, artículo 47, fracciones VI, VII y VIII.

a”. Autoridades responsables de la gestión
de los recursos provenientes de los fondos de
aportaciones federales

Desde el inicio del proceso de presupuestación conforme a la legislación presupuestaria federal, y hasta su entrega a las entidades federativas, el control, evaluación y fiscalización de la gestión de los recursos federales de que se trata corresponde a la Secretaría de la Función Pública; pero una vez recibidos por los estados, sus municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estas jurisdicciones deben registrarlas como ingresos propios y administrarlos y ejercerlos conforme a sus propias leyes, pero sin destinarlos a fines distintos de los expresamente previstos en las normas que rigen cada uno de los fondos. Desde ese momento y hasta su erogación total, el control, la evaluación y la fiscalización de su manejo corresponde a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales, sin que tal supervisión y vigilancia implique limitaciones ni restricciones de ninguna índole a la administración y ejercicio de dichos fondos. Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que —según la etapa que corresponda— incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o ejercicio indebidos de los recursos de que se viene tratando, serán determinadas y sancionadas por las respectivas autoridades federales o locales, de conformidad con sus propias legislaciones.⁴⁷⁸

b”. Obligación de presentar informes

Los estados y el Distrito Federal envían al Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—, informes sobre el ejercicio y el destino de los recursos de los fondos de aportaciones federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, en los que reportan los resultados obtenidos,

⁴⁷⁸ *Ibidem*, artículo 49, párrafos segundo, tercero (fracciones I y II) y último.

y proporcionan información relativa tanto a sí mismos, como a sus subdivisiones políticas, y a las demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal. Asimismo, a más tardar a los veinte días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal, remiten la información consolidada. Estos informes por entidad federativa son incluidos por la mencionada Secretaría en los informes trimestrales que en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,⁴⁷⁹ entrega al Congreso de la Unión; asimismo dicha información es puesta a disposición para consulta en su página electrónica, la cual debe actualizar a más tardar en la fecha en la que haga la entrega de los citados informes. A más tardar a los cinco días hábiles posteriores a la mencionada fecha de actualización,⁴⁸⁰ las entidades y sus subdivisiones políticas o demarcaciones territoriales publican sus informes en sus órganos locales de difusión oficial, así como a través de sus páginas electrónicas o de otros medios locales de difusión.

*c”’. Control externo de los recursos provenientes
de los fondos de aportaciones federales*

La facultad de verificar que los recursos de los fondos fueron aplicados para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, compete al Poder Legislativo local que corresponda, que por conducto de su contaduría mayor de hacienda —u órgano equivalente— fiscaliza las cuentas públicas de las entidades, los municipios, y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conforme a lo establecido en sus propias leyes. A su vez, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, verifica si las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con

⁴⁷⁹ Artículo 107, fracción I. La ley a que se hace referencia fue publicada en el *DOF* del 30 de marzo de 2006.

⁴⁸⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, según adición publicada el 27 de diciembre de 2006.

las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que se refiere a la ejecución de los recursos de los fondos, realiza su fiscalización en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.⁴⁸¹

El ejercicio de los recursos provenientes de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal se sujet a la evaluación del desempeño establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁴⁸² A fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encontraban destinados los recursos provenientes de los fondos, los resultados de su ejercicio deben ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades. Los resultados de las evaluaciones deben ser dados a conocer en los mismos términos que los informes trimestrales presentados por las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a los que con anterioridad se hizo referencia.⁴⁸³

Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal conozcan, en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión, que los recursos de los fondos no han sido aplicados para los fines señalados en la ley, deben comunicarlo de inmediato a la Secretaría de la Función Pública, y cuando la contaduría mayor de hacienda —u órgano equivalente— del Poder Legislativo local detecte la misma irregularidad, debe inmediatamente hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ Título tercero.

⁴⁸² Artículo 110.

⁴⁸³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 49, párrafo tercero, fracción V, adicionada según publicación en el *DOF* del 1o. de octubre de 2007.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, artículo 49, párrafos cuarto, quinto y tercero (fracciones III, IV y V, adicionada esta última según publicación en el *DOF* de 1o. de octubre de 2007).

d””. Inembargabilidad de las aportaciones

Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos reciben las entidades —y en su caso los municipios, y las demarcaciones territoriales— no son embargables, y sus correspondientes gobiernos no pueden en ninguna circunstancia gravarlas ni afectarlas en garantía, ni desde 2007 destinarlas a mecanismos de fuente de pago, salvo en los casos que a continuación se indican.⁴⁸⁵

Las aportaciones que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas correspondan a las entidades y a los municipios, pueden ser afectadas para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o para servir como fuente de pago de obligaciones contraídas con la Federación, instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban —a petición de las entidades federativas o los municipios— en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos con el que cada entidad debe contar. Los financiamientos que den origen a dichas obligaciones pueden ser utilizados únicamente en relación con los fines específicos que fueron señalados al tratar dichos fondos.⁴⁸⁶

No puede destinarse más del 25% de los recursos que anualmente corresponden a las entidades y a los municipios en dichos fondos para el servicio de las obligaciones de que se trata. Para inscribir las obligaciones de los municipios en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios,

⁴⁸⁵ *Ibidem*, artículos 49, primer párrafo, y artículo 50 (según adición publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006), y artículo 51 (según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007).

⁴⁸⁶ *Ibidem*, artículos 9o. y 50 (párrafos primero y segundo, según adición publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006).

deben contar con la garantía del gobierno del respectivo estado, salvo que a juicio de la Secretaría de Hacienda tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, como para responder a esos compromisos. Sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidas en las leyes estatales de deuda, las entidades y los municipios efectúan los pagos de sus obligaciones a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, y con cargo a las aportaciones que les correspondan en los multicitados fondos.⁴⁸⁷ En el caso de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, puede destinarse cada año a ese fin la cantidad mayor que resulte de aplicar dicho porcentaje a los recursos correspondientes al año de que se trata, o a los correspondientes al año en el que las obligaciones fueron contratadas.⁴⁸⁸

Cuando así lo dispongan las leyes locales, y conforme a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, pueden ser afectadas las aportaciones que con cargo al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal correspondan a dichas jurisdicciones, como garantía del cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos y aprovechamientos por el suministro de agua. Cuando un adeudo excede de noventa días naturales, la Comisión Nacional del Agua —previa acreditación del incumplimiento— puede solicitar al gobierno local correspondiente la retención de recursos del mencionado fondo, y el pago con cargo a ellos; esto es aplicable aun si el servicio no es proporcionado directamente por la citada institución, sino a través de organismos prestadores del mismo. La Comisión Nacional del Agua puede ceder, afectar, y en términos generales, transferir los recursos derivados de la retención a que se ha hecho referencia, a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía, constituidos para el financiamien-

⁴⁸⁷ *Ibidem*, artículos 50, párrafos tercero, quinto y sexto, según adición publicada en el *DOF* del 27 de diciembre de 2006.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, artículo 50, párrafo cuarto, adicionado según lo publicado en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

to de infraestructura prioritaria en materia de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.⁴⁸⁹

d. Participación en impuestos federales

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁴⁹⁰ participan de la recaudación federal participable a través de varios fondos, y también de la recaudación obtenida por la Federación de diversos impuestos y otros ingresos considerados individualmente,⁴⁹¹ que por lo mismo dejan de formar parte de aquélla.

En un principio la recaudación federal participable estuvo constituida por todos los impuestos percibidos por la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y sobre minería —inicialmente considerados como impuestos—, una vez sustraído el monto de las devoluciones,⁴⁹² porque éstas son recaudación no obtenida. Pero a medida que la Federación ha ido devolviendo impuestos, cediendo parcial o totalmente su recaudación, o cediendo puntos de espacio fiscal, obviamente estos gravámenes⁴⁹³ han ido dejando de ser parte de ella.

Es el caso del impuesto sobre automóviles nuevos; del impuesto especial sobre producción y servicios que recae sobre la enajenación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados; del impuesto sobre la renta recaudado de quienes tributan en el

⁴⁸⁹ *Ibidem*, artículo 51, adicionado según lo publicado en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁴⁹⁰ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que a través de la participación de las entidades en los impuestos federales, de la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones locales, y de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

⁴⁹¹ Subinciso b') de ese mismo inciso.

⁴⁹² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.

⁴⁹³ Véase el apartado B.

régimen de pequeños contribuyentes; del impuesto especial sobre producción y servicios que recae sobre las ventas de gasolina y diesel; del derecho ordinario sobre hidrocarburos, y del excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por obtención de premios establecida por la Ley del Impuesto sobre la Renta.⁴⁹⁴

Tampoco se incluyen en la recaudación federal participable 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, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

a': Constitución y distribución de los distintos fondos de participación

Los mayores recursos de las entidades —los estados y el Distrito Federal— derivan de la participación en impuestos federales realizada a través de los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal:⁴⁹⁵ el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización, el Fondo de Compensación y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos.⁴⁹⁶ El término *fondo* no debe entenderse como una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos,

⁴⁹⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o. (párrafos tercero y cuarto), 3o.-A, 4o.-A y 4o.-B. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, artículos 2o. (fracción II, inciso B) y 2o.-A (fracción II). Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 163 y 202.

⁴⁹⁵ Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases para su organización y funcionamiento; fijar las reglas de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; establecer la participación que sobre los ingresos federales corresponda a las haciendas públicas locales, y distribuir entre ellas dichas participaciones. Ley de Coordinación Fiscal, artículo 1o.

⁴⁹⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., 2o.-A (fracción III), 4o. y 4o.-A (fracción II).

sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder al pago de las participaciones correspondientes.

La base del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Fondo de Fiscalización es la recaudación federal participable;⁴⁹⁷ del Fondo de Compensación⁴⁹⁸ es la recaudación por concepto de venta final de gasolina y diesel al público general dentro del territorio nacional, y del Fondo de Extracción de Hidrocarburos⁴⁹⁹ es lo percibido por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado conforme a lo establecido en la Ley Federal de Derechos⁵⁰⁰ por Pemex Exploración y Producción.

a”. Fondo General de Participaciones

El Fondo General de Participaciones se constituye desde 1996⁵⁰¹ con el 20% de la recaudación federal participable, y desde 2008⁵⁰² se distribuye entre las entidades de acuerdo con la fórmula algebraica prevista por la ley que no es aplicable si en el año de cálculo la recaudación federal participable es inferior a la obtenida en 2007. En este caso la distribución se efectúa de acuerdo con la cantidad generada en el año de cálculo, pero de acuerdo con el coeficiente efectivo de participación con el que cada entidad hubiera participado en dicho fondo en 2007.⁵⁰³

⁴⁹⁷ *Ibidem*, artículos 2o., 2o.-A (fracción III) y 4o.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, artículo 4o.-A, fracción II.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, artículo 4o.-B.

⁵⁰⁰ Artículo 254.

⁵⁰¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵⁰² *Ibidem*, artículo 2o., según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵⁰³ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo sexto.

b''. Fondo de Fomento Municipal

Como la salida al extranjero de petróleo se realizaba 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.⁵⁰⁴ En ese momento se consideró que no se justificaba que el beneficio total de la comercialización de una riqueza del dominio público de la nación se concentrara en una sola población, por lo que la Cámara de Diputados⁵⁰⁵ decidió que de la participación de 95% de este impuesto correspondiera el 10% a la entidad en cuestión —a la que le era entregado directamente por la Federación—, y el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país, para lo que se creó en 1981 el Fondo de Fomento Municipal.⁵⁰⁶

El impuesto adicional a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, fue sustituido en 1983 por el derecho adicional sobre hidrocarburos que se exportaban. El desplome de los precios del petróleo hizo que se desvinculara el fondo de la exportación de este producto, por lo que desde 1987 se integró con el 0.42% de la recaudación participable. De este porcentaje el 30% constituía el fondo para su distribución entre todos los municipios del país, y el 70% lo incrementaba sólo para beneficio de los estados coordinados en materia de derechos.⁵⁰⁷ También los porcentajes con los que debía constituirse el Fondo de Fomento Municipal y con los que debía participar directamente el municipio por el que se efectuaba la exportación fueron variando con el tiempo.

⁵⁰⁴ Véase en el capítulo tercero el apartado II.2.A.d.b'.d'.: “Derecho adicional sobre la extracción de petróleo” de esta obra.

⁵⁰⁵ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, cit., pp. 279, 280, 344 y 345.

⁵⁰⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracción II, último párrafo, según adición publicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 1980.

⁵⁰⁷ Véase en el capítulo tercero de esta obra el apartado II.2.C.: “Derechos”.

Desde 1994 el Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la recaudación participable, del cual, desde 1996, el 16.8% se destina a formar dicho fondo, y el restante 83.2% lo incrementa sólo en beneficio de las entidades coordinadas en materia de derechos —todas lo están—, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos para ella establecidos en la ley que se analiza.⁵⁰⁸

Desde 2008 el fondo se distribuye entre los municipios de acuerdo con la fórmula establecida en la propia ley⁵⁰⁹ que no se aplica en el caso de que en el año para el que se hace el cálculo el monto del fondo sea inferior a lo obtenido en 2007. En esta circunstancia la distribución se realiza en relación con la cantidad efectivamente generada en el año para el que se calcula, y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada entidad hubiera recibido del fondo en 2007.⁵¹⁰

Los estados deben entregar íntegramente a los municipios las cantidades que reciban de este fondo, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que dejan de recibir por sí mismos al coordinarse en materia de derechos.

c”’. Fondo de Fiscalización

El Fondo de Fiscalización,⁵¹¹ creado en 2008, se integra con el 1.25% de la recaudación federal participable, y se reparte trimestralmente a las entidades que se ajusten estrictamente a los compromisos adquiridos al coordinarse en materia de

⁵⁰⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 20.-A (fracción III, y último y antepenúltimo párrafos) y 10-A.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, artículo 20.-A, fracción III, según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵¹⁰ *Ibidem*, artículo 20.-A, fracción III, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵¹¹ *Ibidem*, artículo 40., según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

derechos,⁵¹² de acuerdo con la fórmula prevista en la ley que no es aplicable en el caso de que en el año de cálculo el monto del fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hubieran recibido en 2007 por coordinación de derechos y reserva de contingencia. De ser así la distribución se realiza de acuerdo con la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y con el coeficiente efectivo que cada entidad hubiera recibido por esos conceptos en dicho año.

La Secretaría de Hacienda puede verificar el cumplimiento de las labores de fiscalización efectuadas por las entidades en los términos de la ley que se analiza.⁵¹³

d". Fondo de Compensación

El Fondo de Compensación⁵¹⁴ se integra con las dos onceavas partes⁵¹⁵ de la recaudación por concepto de venta final en territorio nacional de gasolina y diesel, y se destina a apoyar a las diez entidades federativas que de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto Estatal *per cápita* no minero y no petrolero. Éste se obtiene de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total, y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

El Fondo de Compensación se distribuye conforme a la fórmula prevista en la ley. En enero de 2018, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales⁵¹⁶ de-

⁵¹² *Ibidem*, artículos 4o. (según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007) y 10-A.

⁵¹³ *Ibidem*, artículo 4o., párrafos antepenúltimo y último.

⁵¹⁴ *Ibidem*, artículo 4o.-A, fracción II, según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵¹⁵ Véase subinciso h”), del inciso b’) de este apartado.

⁵¹⁶ La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal integrado por la Secretaría de Hacienda

berán presentar conjuntamente al Congreso de la Unión, una evaluación sobre los resultados y el desempeño de este fondo, así como un análisis sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Posteriormente, de no modificarse éstas, deberán presentar dicha evaluación cada cinco años.⁵¹⁷

e”. Fondo de Extracción de Hidrocarburos

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos⁵¹⁸ se constituye desde 2009 con el 0.6% —originalmente con el 0.46%— del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, y se reparte entre aquellas entidades que de acuerdo con el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas. La distribución se realiza aplicando la fórmula prevista a la propia ley.⁵¹⁹

f”. Reglas generales aplicables a las participaciones

Las participaciones son cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno, y no son objeto de deducciones —salvo para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las correspondientes legislaturas, e inscritas en el Registro de

y las entidades —representadas por ocho de ellas, elegidas por cada uno de los grupos en que se dividen las entidades— que actuarán a través del titular de su órgano hacendario, y que mediante convocatoria sesiona para desahogar los asuntos para los que fue convocada. Ley de Coordinación Fiscal, artículo 20.

⁵¹⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 4o.-A, fracción II, penúltimo párrafo, adicionado según publicación del *DOF* del 31 de diciembre de 2008.

⁵¹⁸ *Ibidem*, artículo 4o.-B, según adición publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007, reformado según lo publicado en el *DOF* del 31 de diciembre de 2008.

⁵¹⁹ *Ibidem*, artículo 4o.-B, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 2008.

Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios—. Quince días después de que la Secretaría de Hacienda publique en el *Diario Oficial de la Federación* el calendario de entrega, el porcentaje, las fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, los gobiernos de las entidades deben publicar en el periódico oficial de su jurisdicción los mismos datos, referidos a las participaciones por ellas recibidas y de las que a su vez tienen obligación de dar participación a sus municipios o demarcaciones territoriales. Igualmente deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones que les hubieran sido entregadas, y en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La mencionada Secretaría debe publicar en el periódico oficial de la Federación la lista de las entidades que infrinjan esta disposición.⁵²⁰

Tanto para efectos de las participaciones, como de los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa, los tres niveles de gobierno están al resultado de la determinación de los créditos fiscales derivados de la aplicación de las leyes federales, y de la recaudación que de ellos se hubiera obtenido. De acuerdo con los lineamientos que se establezcan, la Federación —por conducto de la Secretaría de Hacienda— informa a las partes beneficiadas el comportamiento de las participaciones.⁵²¹

g”. Determinación y pago de las participaciones

La participación que las entidades reciben sobre la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios respecto a la cerveza, las bebidas refrescantes, el alcohol, las bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas alcohólicas, y a los tabacos labrados; la participación en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo de Fomento Municipal; así como la participación que la Federación da directamente a los municipios por los que se

⁵²⁰ *Ibidem*, artículo 60., último párrafo (según reforma publicada el 21 de diciembre de 2007) y artículo 30., párrafo primero.

⁵²¹ *Ibidem*, artículo 80.

realiza la entrada y salida de mercancías del país, se determinan por cada ejercicio fiscal de la Federación, que en forma provisional hace un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. Dentro del mismo mes en el que se realice este cálculo, reciben las entidades las cantidades que les corresponden por concepto de anticipos a cuenta de participaciones.⁵²²

Cada cuatro meses la Federación hace un ajuste de las participaciones efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo, y dentro de los dos meses siguientes liquida las diferencias. Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio —en tanto se cuenta con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes— las participaciones en los fondos de que se trata se calculan provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, y a más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presenta para su revisión la cuenta pública del año anterior a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Federación determina las participaciones que corresponden a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplica las cantidades con las que hubiera afectado provisionalmente los fondos, y formula las liquidaciones procedentes.⁵²³

Respecto a la participación en el Fondo de Compensación, dentro del mes siguiente al entero o compensación de las cantidades por parte de las entidades federativas que administran el impuesto, la Secretaría de Hacienda entrega a las entidades las cantidades que les corresponden,⁵²⁴ y por lo que toca al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, a más tardar el 25 del mes posterior a la presentación de los pagos provisionales a que se refiere la Ley Federal de Derechos,⁵²⁵ la Secretaría de Hacienda entera

⁵²² *Ibidem*, artículo 7o., párrafos primero y segundo.

⁵²³ *Ibidem*, artículo 7o., párrafos tercero, cuarto y quinto, según reformas publicadas en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵²⁴ *Ibidem*, artículo 4o.-A, fracción II, antepenúltimo párrafo, según adición publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵²⁵ Artículos 255 y 254.

a las entidades federativas las cantidades correspondientes, y de acuerdo con la declaración definitiva a que se refiere la mencionada ley, efectúa el ajuste que corresponda a los enteros mensuales provisionales.⁵²⁶

h”. Obligación de las entidades de compartir con sus municipios o demarcaciones territoriales las participaciones que reciban de los distintos fondos de participación

De acuerdo con lo que las legislaturas locales determinen mediante disposiciones de carácter general, las entidades están obligadas a otorgar a sus municipios —o a sus demarcaciones territoriales si se trata del Distrito Federal—, participaciones equivalentes cuando menos al 20% de lo que ellas perciban del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fiscalización, del Fondo de Extracción de Hidrocarburos y del Fondo de Compensación —en este caso la distribución se hace atendiendo cuando menos en un 70% al nivel de población—. Lo percibido del Fondo de Fomento Municipal corresponde íntegramente a los municipios, distribuido conforme lo determine la legislatura local correspondiente.⁵²⁷

b’. Participación en diversos ingresos

Además de los ingresos obtenidos por las entidades de los diferentes fondos de participación mencionados con anterioridad, entidades y municipios reciben parte de las percepciones de la

⁵²⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 4o.-B, penúltimo párrafo, según adición publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

⁵²⁷ *Ibidem*, artículos 6o. (primer párrafo), 4o. (penúltimo párrafo), 4o.-A (penúltimo párrafo), 4o.-B (último párrafo) y 2o.-A (fracción III, antepenúltimo párrafo).

Federación relativas a diversos impuestos y otros ingresos considerados individualmente.⁵²⁸

a”. Productos derivados de bienes nacionales

Las entidades reciben el 50% del monto de los productos provenientes de la venta, arrendamiento o explotación que la Federación hace de los bienes, terrenos y bosques que ubicados en sus respectivos territorios, sean definidos por las leyes como nacionales.⁵²⁹

b”. Accesorios relacionados con diversas contribuciones

De acuerdo con los convenios de colaboración, las entidades perciben el porcentaje que en ellos se señale respecto a los accesorios —multas y recargos— relacionados con las contribuciones que formen parte de la recaudación federal participable.⁵³⁰

c”. Porcentaje sobre la recaudación participable
en sustitución de los impuestos sobre
importación y exportación

Para mejorar los servicios públicos y la imagen de las ciudades fronterizas o portuarias a través de las cuales se efectuaba el comercio exterior, desde la vigencia del anterior régimen de coordinación fiscal, los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realizaba materialmente la entrada o salida del país de las mercancías que se importaban o exportaban, recibían directamente de la Federación una participación hasta del 95% de los impuestos adicionales de 2% sobre exportaciones y 3% sobre importaciones. La práctica fue conservada al establecerse el

⁵²⁸ *Ibidem*, artículo 1o., último párrafo.

⁵²⁹ *Ibidem*, artículo 2o., penúltimo párrafo.

⁵³⁰ *Idem*.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero los porcentajes y los impuestos sobre los que se calculaban fueron cambiando con el tiempo.

Independientemente de la localización de las aduanas en las que se realizan los trámites administrativos, desde 1987 la participación se ha entregado a los municipios fronterizos o portuarios por los que se realiza materialmente la entrada al país, o la salida de él, de los bienes o productos objeto de esas operaciones, porque son ellos los que sufren la congestión de los servicios, los efectos de la contaminación y el desgaste acelerado de sus vías de comunicación.

La participación que los municipios reciben directamente de la Federación, es desde 1996 el 0.136% de la recaudación federal participable, siempre que el estado por ellos integrado tenga establecido con la Federación convenio en materia de vigilancia y control de la introducción ilegal al territorio nacional de mercaderías de procedencia extranjera, en el que se hubiera acordado practicar descuentos en las participaciones en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su estancia legal en el país.⁵³¹

La distribución de dicho porcentaje entre esos municipios la realiza directamente la Federación mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determina para cada uno de ellos conforme a la fórmula establecida en la ley.⁵³²

d”. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo

Al tratar el Fondo de Fomento Municipal, se mencionó cómo en 1980 fue creado éste con el 90% de la participación en la tasa adicional aplicable al impuesto a las exportaciones de petróleo, y cómo el 10% restante correspondió al municipio en el que está

⁵³¹ *Ibidem*, artículo 20.-A, fracción I, párrafo segundo, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵³² *Ibidem*, artículo 20.-A, fracción I, párrafo cuarto, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

situado el Puerto de Coatzacoalcos, por el que se realizaba la salida de este producto. Dadas las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo, la participación se desligó en 1987 de este impuesto, y se sustituyó por una participación de 0.42% de la recaudación federal participable.⁵³³ Desde 1994 la participación se calcula sobre el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de dicho hidrocarburo —excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo— que la Federación da directamente a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente dicha operación. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informa mensualmente a la Secretaría de Hacienda los montos recaudados y los municipios que están en esa situación.⁵³⁴

e”. Impuestos a cargo de contribuyentes sujetos
a bases especiales de tributación

Desde 1968 las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, determinaban su ingreso gravable conforme a un régimen simplificado establecido mediante reglas generales por la Secretaría de Hacienda. Durante el periodo —enero a septiembre de 1990— previo a la aplicación del impuesto sobre la renta a quienes hasta 1989 habían sido contribuyentes sujetos a esas bases especiales de tributación, los estados se hicieron cargo de la administración de los impuestos sobre la renta, sobre erogaciones por salarios, y al valor agregado, a cargo de dichos contribuyentes. Por sus gestiones recibieron el 80% de la recaudación de esos gravámenes y de la de sus correspondientes recargos, y el total de las multas aplicadas en relación con esos tributos.⁵³⁵

⁵³³ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, cit., pp. 279, 280, 336-380.

⁵³⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.-A, fracción II, según reformas publicadas en los *DOF* del 3 de diciembre de 1993 y del 29 de diciembre de 1993.

⁵³⁵ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, pp. 293 y 294.

Para no privar a las entidades de una percepción con la que ya contaban, a partir de 1990 a lo que perciben del Fondo General de Participaciones se le adiciona un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación. Dicho monto —actualizado en los términos del Código Fiscal de la Federación desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúa la distribución— se divide entre doce y se distribuye mensualmente a las entidades en la proporción que para cada entidad represente esa cifra respecto al 80% de la recaudación por el mismo concepto en el citado año.⁵³⁶

f". Impuesto especial sobre producción y servicios

Respecto al impuesto especial sobre producción y servicios, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan desde 1996⁵³⁷ en la recaudación obtenida en su territorio por 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 por lo que respecta a las bebidas, para referirse específicamente a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.⁵³⁸ Tratándose de tabacos labrados la participación es de 8%, y por lo que concierne a las distintas bebidas es de 20%, y 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

⁵³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 20., antepenúltimo párrafo; Código Fiscal de la Federación, artículo 17-A.

⁵³⁷ *Ibidem*, artículo 30.-A, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵³⁸ *Ibidem*, artículo 30.-A, fracción I, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1999.

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.⁵³⁹ A los municipios corresponde como mínimo el 20% de la participación que reciba el estado del que forman parte.

g” Impuesto sobre la renta a cargo de pequeños contribuyentes

Con independencia de las participaciones que les correspondían en los fondos de participación, desde 1998 los municipios y el Distrito Federal participaban con el 70% en la recaudación obtenida de las personas que como resultado de actos de verificación de sus autoridades, se incorporaran al Registro Federal de Contribuyentes⁵⁴⁰ en el régimen de actividades empresariales desarrolladas por pequeños contribuyentes, establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.⁵⁴¹ A partir de 2000 la participación es de 80%,⁵⁴² y se distribuye directamente a las mencionadas jurisdicciones con base en el impuesto recaudado de los contribuyentes domiciliados en su territorio, mientras continúen tributando en dicho régimen, y asentados en su jurisdicción.

Es la Federación la que establece 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

⁵³⁹ *Ibidem*, artículo 7o., penúltimo párrafo.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, artículo 3o.-B, según adición publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 1997.

⁵⁴¹ Sección tercera del capítulo VI del título cuarto.

⁵⁴² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3o.-B, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1999.

coadyuvar en la detección y fiscalización de los contribuyentes que tributen en este régimen. Los municipios pueden convenir la colaboración administrativa con los gobiernos de los estados a los que pertenecen,⁵⁴³ en cuyo caso corresponde a los municipios el 75% de lo recaudado, el 10% al estado y a la Federación el 15%.

h” Enajenación de gasolina y diesel al consumidor final

De la recaudación derivada de la venta final de gasolina y diesel⁵⁴⁴ al público general ocurrida en el territorio nacional, nueve onceavas partes corresponden a las entidades de acuerdo con el consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y a través de la Secretaría de Hacienda tengan acordado con la Federación un convenio de colaboración administrativa en el que se comprometan a administrar la totalidad de la recaudación del impuesto dentro de su territorio; a destinar los recursos que les correspondan a compensar a sus municipios —o a las demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal— por las pérdidas ocasionadas por las modificaciones en la forma de distribuir las participaciones estatales; a incluir el destino de los recursos que sobre estos impuestos correspondan a sus municipios —o demarcaciones territoriales— en los informes sobre sus participaciones que tienen obligación de publicar trimestralmente en sus periódicos oficiales, así como a acreditar el cumplimiento de esta difusión ante la Secretaría de Hacienda, y a reintegrar a la Federación dos onceavas partes del total recaudado —o autorizarla a compensar un monto equivalente contra

⁵⁴³ *Ibidem*, artículo 30.-B, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1998.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, artículos 40.-A (fracción I, según adición publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007), 60. (último párrafo), 90. y 13. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, artículo 20.-A, fracción II.

sus participaciones—, cantidad destinada a constituir el Fondo de Compensación.⁵⁴⁵

De los recursos obtenidos por este concepto, las entidades pueden emplear hasta un 25% para garantizar las obligaciones que hubieran contraído. Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año puede destinarse al servicio de la deuda la cantidad que resulte mayor al aplicar el porcentaje mencionado a los recursos correspondientes al año de que se trate, o a los recursos correspondientes al año en el que las obligaciones fueron contraídas.

B. *Impuestos*

Para fortalecer la autonomía financiera de las partes federadas les han sido devueltas a las entidades algunas fuentes de imposición: el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el gravamen sobre servicios de hospedaje y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; les han sido cedidos puntos de recaudación del gravamen federal sobre ingresos derivados de loterías, rifas y concursos, incluido en la Ley del Impuesto sobre la Renta; y se les ha abonado totalmente la recaudación de otros: el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

a. Devolución de facultades impositivas

Este proceso dio inicio casi inmediatamente después de haber sido constituido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero ha progresado muy lentamente.

⁵⁴⁵ Esta disposición se deroga a partir del 10. de enero de 2012. A partir de esta fecha las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolina y diesel previstas en el artículo 20.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se disminuirán en 9/11. El remanente 2/11 seguirá destinándose a constituir el Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del artículo 40.-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Disposiciones transitorias de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo segundo, fracción III, último párrafo, publicadas en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

a'. Impuesto sobre adquisición de inmuebles

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 en esta materia e iban adoptando en su propia legislación los lineamientos básicos en cuanto a base, desgravamiento y tasa del impuesto federal que dejaba de aplicarse.⁵⁴⁶ 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.⁵⁴⁷

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.⁵⁴⁸

b'. Gravamen sobre servicios de hospedaje

Al adherirse los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, debieron 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. Con el fin de otorgar a las entidades y municipios competencia para gravar éstos, así como los

⁵⁴⁶ Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, artículo 9o., según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1981.

⁵⁴⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracción I, último párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1981.

⁵⁴⁸ Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, artículo decimocuarto, *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

proporcionados en campamentos, paraderos de casas rodantes y condominios de tiempo compartido,⁵⁴⁹ dicho ordenamiento fue reformado en 1996 considerando sólo el albergue, sin incluir los alimentos y demás servicios relacionados con él.

c'. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Como estímulo adicional para que las entidades procedieran a armonizar sus leyes impositivas en materia de adquisición de inmuebles, desde 1983 recibieron el 80% de la cobranza del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos, que era y es administrado y cobrado por ellas,⁵⁵⁰ incentivo que en 1991 se elevó al total de lo recaudado.⁵⁵¹ 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,⁵⁵² invitación reiterada en 1995.⁵⁵³ Por realizar la administración del citado gravamen las entidades reciben como incentivo el 100% de la recaudación obtenida, del que corresponde cuando menos el 20% a sus municipios, distribuido entre ellos en la forma que la respectiva legislatura determine.⁵⁵⁴ Para estimular su cobro eficiente, este impuesto fue asignable⁵⁵⁵

⁵⁴⁹ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 41, fracción I, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵⁵⁰ Ley de Coordinación Fiscal, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1982.

⁵⁵¹ *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF* del 26 de diciembre de 1990.

⁵⁵² *Ibidem*, según reforma publicada en el *DOF* del 20 de diciembre de 1991.

⁵⁵³ Decreto por el que aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, p. 24.

⁵⁵⁴ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o. (penúltimo párrafo) y 3o. (antepenúltimo párrafo), según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995. Anexo no. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, artículo 16.

⁵⁵⁵ Entre los elementos que se empleaban para calcular la proporción en la que cada entidad compartía el Fondo de Participación, se encontraba la recaudación assignable: la cobranza obtenida respecto a los gravámenes cuya fuente

para efectos del cálculo del monto que cada estado recibía del Fondo General de Participaciones, por lo que a mayor recaudación obtenida mayor era su participación en dicho fondo.

Sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas —incluido el Distrito Federal— pueden, a partir de 2008, establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos. La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos quedó abrogada desde 2008, pero esta circunstancia entra en vigor el 1º. de enero de 2012; sin embargo, si antes del 31 de diciembre de 2011 las entidades federativas establecen impuestos locales en la materia conforme a lo dispuesto en la ley federal vigente hasta esa fecha, el cobro del impuesto federal correspondiente se suspenderá en la entidad federativa de que se trate. Las obligaciones que hubieran nacido durante la vigencia de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se abroga, derivadas de la realización de las hipótesis jurídicas previstas en la misma, deberán ser cumplidas en las formas y plazos establecidos en dicha ley y en las demás disposiciones aplicables.⁵⁵⁶

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal están obligadas a llevar un registro estatal vehicular respecto a los vehículos que los contribuyentes inscriban o registren en su jurisdicción, el cual debe contener el nombre, denominación o razón social, domicilio del propietario, y en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes; el número de identificación vehicular, y las características esenciales del vehículo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis y número de placas.

podía adjudicarse con certeza a su territorio por ser plenamente identificable en cuanto a su origen.

⁵⁵⁶ Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, artículo 16, según reforma publicada el 21 de diciembre de 2007. Artículos tercero y cuarto del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

Con fines de intercambio de información, el registro estatal vehicular estará enlazado a los medios o sistemas de la Secretaría de Hacienda que se determinen mediante disposiciones de carácter general.⁵⁵⁷

d'. Impuesto especial sobre producción y servicios

Sin que se considere un incumplimiento al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ni a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en adición a los impuestos a que ésta hace referencia, las entidades federativas —incluido el Distrito Federal— pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, y dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate.

En los impuestos locales no deben darse tratamientos especiales de ningún tipo, y en la base gravable no deben incluirse el impuesto al valor agregado, ni el especial sobre producción y servicios; el tributo de que se trata no debe aplicarse en dos o más etapas del proceso de comercialización, y debe considerarse causado en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos, y sobre el monto recibido. La tasa única aplicable será del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate, y el impuesto no será trasladable en forma expresa y por separado, sino que se incluirá en el precio de venta al público, sin que se considere que forma parte de éste, ni se entienda violatorio de los precios o tarifas, incluyendo los oficiales. El impuesto no será acredititable contra otros impuestos locales o federales. *Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado debe destinarse exclusivamente a*

⁵⁵⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10-E.

*infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica; así como a programas ambientales, entre otros, la movilidad urbana.*⁵⁵⁸

Las entidades pueden convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, en que los impuestos locales identificados por entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta.

Los municipios —y las demarcaciones territoriales, tratándose del Distrito Federal— deben recibir cuando menos el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas.⁵⁵⁹

En los impuestos locales sobre producción y servicios son aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios federal. *Salvo que se trate de gasolina y diesel se considera que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador —según sea el caso— para su posterior venta al público en general o para su consumo. Con independencia del domicilio fiscal del contribuyente o del consumidor, tratándose de gasolina y diesel se considera que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega al consumidor final.*⁵⁶⁰

e'. Impuesto sobre la renta

Sin que se considere un incumplimiento a los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas —incluido el Distrito Federal— pueden establecer

⁵⁵⁸ El texto que aparece en cursivas fue declarado inválido por sentencia de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad publicada en el *DOF* del 11 de julio de 2008.

⁵⁵⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 10 y 10-C. Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículos 41 y 43.

⁵⁶⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10-D. El texto en cursiva fue declarado inválido por sentencia de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad publicada en el *DOF* del 11 de julio de 2008.

impuestos cedulares sobre los ingresos obtenidos por personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales; por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, o por su enajenación, y por realizar actividades empresariales.⁵⁶¹

Sin incluir el impuesto cedular local, la base de cada uno de éstos debe considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones establecidas para los ingresos similares en la Ley del Impuesto sobre la Renta federal. Dentro de un límite de entre 2% y 5%, las entidades pueden establecer distintas tasas para cada uno de los mencionados impuestos.

A través de la Secretaría de Hacienda, las entidades pueden convenir con la Federación que los impuestos locales se paguen en la misma declaración del impuesto sobre la renta federal.

a”. Prestación de servicios profesionales

Se entiende por ingresos por la prestación de servicios profesionales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimilados a los ingresos por la prestación de servicios subordinados conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta federal.⁵⁶² Los ingresos personales independientes que sí estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, pueden ser gravados por un impuesto cedular local sobre sueldos o salarios. La utilidad gravable por prestación de servicios que puede considerarse afecta a los impuestos locales, es únicamente la atribuible a bases fijas localizadas en la entidad de que se trate; cuando se presten los servicios fuera de dicha base, se considera que la actividad se realiza en el local que sirva de base a la persona que proporcione dichos servicios. Cuando un contribuyente tiene bases en más de una entidad, determina el impuesto que a cada una de ellas corresponde sumando la utilidad gravable total, y dividiéndola en la propor-

⁵⁶¹ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 43, según reforma publicada en el *DOF* del 1o. de diciembre de 2004.

⁵⁶² Artículo 110.

ción que representen los ingresos obtenidos por cada una de ellas respecto de la totalidad de los ingresos.⁵⁶³

b”. Uso o goce temporal de bienes inmuebles

En el caso de personas físicas que obtienen ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, con independencia del sitio en el que el contribuyente tenga su domicilio, la facultad de gravar esos rendimientos corresponde a la entidad en donde se encuentre ubicado el inmueble que dé origen a ellos.⁵⁶⁴

c”. Enajenación de bien inmuebles

Independientemente del sitio en que se localice el domicilio del contribuyente, en el caso de personas físicas que obtienen ingresos por enajenación de bienes inmuebles, la facultad de gravar la ganancia obtenida de esa operación corresponde a la entidad en la que el inmueble esté ubicado.⁵⁶⁵

Las entidades no pueden gravar la enajenación de certificados de participación inmobiliaria no amortizables, cuando éstos se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y su enajenación se realice en bolsas de valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, o en mercados reconocidos de acuerdo con los tratados internacionales que México tenga en vigor.⁵⁶⁶

Para efectos del impuesto cedular local, la ganancia debe considerarse obtenida en el mismo momento establecido para la acumulación de dicho ingreso, por la Ley del Impuesto sobre la Renta cuando aquél derive de la aportación de inmuebles que

⁵⁶³ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 43, fracción I.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, artículo 43, fracción II.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, artículo 43, fracción III.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, artículo 43, penúltimo párrafo.

personas físicas fideicomitentes o accionistas, hagan a fideicomisos inmobiliarios dedicados al arrendamiento, a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento, así como a otorgar financiamiento para esos fines, que califiquen para recibir el tratamiento especial previsto por la Ley del Impuesto sobre la Renta para fomentar la inversión inmobiliaria en el país.⁵⁶⁷

d”. Actividades empresariales

El impuesto local es aplicable únicamente a la utilidad gravable obtenida por los establecimientos, sucursales o agencias que se encuentren localizadas en la circunscripción de la entidad de que se trate. Si existen en dos o más de ellas, para determinar el impuesto que a cada una corresponda debe considerarse la suma de la utilidad gravable obtenida por todos los establecimientos, sucursales o agencias, y dividirla entre ellos en la proporción que respecto de la totalidad de los ingresos, representen los ingresos obtenidos por cada establecimiento, sucursal o agencia.⁵⁶⁸

En el caso de las personas físicas que para efectos del impuesto sobre la renta federal tributan conforme al régimen de pequeños contribuyentes,⁵⁶⁹ las entidades pueden estimar la utilidad fiscal de dichos contribuyentes y determinar el impuesto mediante el establecimiento de cuotas fijas.⁵⁷⁰

b. Cesión de espacio fiscal de la Federación

Este procedimiento alternativo en materia de coordinación consiste en la devolución, por parte de la Federación, de facul-

⁵⁶⁷ *Ibidem*, artículo 43, antepenúltimo párrafo; Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 223 y 224-A.

⁵⁶⁸ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 43, fracción IV.

⁵⁶⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 137-140.

⁵⁷⁰ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 20.-C.

tades impositivas a las entidades por medio de la cesión de una porción de su propio espacio fiscal.⁵⁷¹

a'. Impuesto federal sobre ingresos provenientes de rifas, sorteos y loterías

Los estados habían venido aplicando un impuesto sobre la venta de los billetes de lotería,⁵⁷² pero no sobre los premios. Desde 1997, en el impuesto federal sobre esta materia —incluido en la Ley del Impuesto sobre la Renta— se estableció una reducción de 21% a 15% cuando en el nivel local se establecía un impuesto de 6% sobre la misma base. El gobierno federal esperaba con esta reforma contribuir al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, ya que el impuesto pagado por los contribuyentes sería el mismo en todo el territorio nacional —21%— independiente-mente de que las entidades establecieran y cobraran su impuesto o se abstuvieran de hacerlo.⁵⁷³ A partir de 2005 el impuesto fede-ral sobre la materia se calcula aplicando al valor del premio una tasa de 1%, siempre que las entidades no graven la materia o lo hagan sin exceder del 6%. En las entidades que apliquen una tasa en exceso de este porcentaje el impuesto federal será de 21%.

c. Cesión total de recaudación

Como retribución por la administración de determinados impuestos acordada en los respectivos convenios de colaboración administrativa, la Federación ha abandonado a las entidades el total de lo recaudado.

⁵⁷¹ Véase Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, cit., pp. 281-283.

⁵⁷² Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 41, fracción VII.

⁵⁷³ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 130 y 158, según reforma pu-blicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 1996; artículo 163, según reforma publicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 2002

a'. Impuesto sobre automóviles nuevos

En 1997 debió entrar en vigor la devolución a las entidades federativas de la facultad de establecer impuestos sobre los automóviles nuevos, que en su favor había sido efectuada por la Federación en 1996,⁵⁷⁴ pero antes de que esto ocurriera, a petición de las mismas entidades se restableció la vigencia de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos,⁵⁷⁵ pues adujeron aquéllas 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 garantizaba uniformidad en su base, tarifa, fecha de entero y exenciones.⁵⁷⁶

En vez de establecer por sí mismas ese gravamen, 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.⁵⁷⁷ Por la misma razón ya apuntada respecto al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, este tributo era también asignable para efectos del cálculo de la participación que a cada estado correspondía en el Fondo General de Participaciones.

⁵⁷⁴ Según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵⁷⁵ 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.

⁵⁷⁶ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, pp. 23 y 24.

⁵⁷⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., último párrafo, y 3o., antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 1996. En la Ley de Coordinación Fiscal vigente en 2010, la referencia a la colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos continúa apareciendo en el último párrafo del artículo 2o.

C. Derechos

Para impedir el establecimiento de cargas fiscales diversas en razón no del servicio público suministrado o de la actividad desarrollada por las autoridades, sino de la cuantía de las utilidades, del capital invertido, del número de trabajadores empleado, del volumen de ventas o de cualquier otro parámetro que permitiera medir la importancia de las operaciones de cada contribuyente —circunstancia en la cual bajo el disfraz de derechos estarían cobrándose los impuestos que los estados se habían comprometido a no aplicar— se introdujo en 1982 la coordinación en materia de derechos.⁵⁷⁸ Para estimular a las entidades a convenir en ella, se estableció que entre las entidades que la aceptaran se distribuiría una adición al Fondo de Fomento Municipal.⁵⁷⁹

Sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades pudieron no haberse coordinado en materia de derechos, pero todas convinieron en hacerlo, y se han mantenido en esa decisión. Al aceptarla, las entidades han continuado cobrando derechos por el otorgamiento de concesiones por el uso o el aprovechamiento de los bienes estatales o municipales, pero debieron renunciar a mantener en vigor los que se refieren a la realización de actos de inspección y vigilancia; a la inscripción en registros o cualquier acto relacionado con los mismos —a excepción de los efectuados en los registros civil, de la propiedad y del comercio—; al uso de las vías públicas —excepto por el estacionamiento de vehículos—, o a la tenencia de bienes sobre las mismas —salvo el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos— incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios, y a la expedición de licencias, y en general, al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones —inclusive los que establecen excepciones a disposiciones administrativas, como la

⁵⁷⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10-A, fracción I, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de enero de 1981.

⁵⁷⁹ Véase en el capítulo tercero de esta obra, el apartado II.2.A.d.a' d": "Fondo de Compensación".

autorización de ampliar el horario laborable— fuera de los que se refieren a la extensión de licencias de construcción, permisos para conducir vehículos, autorización para fraccionar y lotificar terrenos, licencias y permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, y a la expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos. En dicha renuncia no queda comprendida la certificación de documentos ni la reposición de éstos por extravío o destrucción.

La coordinación en materia de derechos 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,⁵⁸⁰ concesiones, permisos o autorizaciones, así como obligaciones y requisitos que condicione el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. Independientemente de que en las leyes estatales se les denomine como aportaciones, cooperaciones, donaciones, aprovechamientos o productos, se consideran como derechos los cobros que en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación tengan ese carácter, aun cuando se exijan en previsión de posibles infracciones.⁵⁸¹

Las restricciones en materia de cobro de derechos no limitan la facultad de las autoridades locales para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones; ni las de otorgar concesiones, y realizar actos de inspección y vigilancia, pero con las salvedades ya señaladas no pueden exigir cobro alguno por el ejercicio de estas facultades.⁵⁸²

Previa comprobación de la Secretaría de Hacienda de que las entidades se ajustan *estrictamente* a lo establecido al respecto en

⁵⁸⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10-A, fracción I, según reforma publicada en el *DOF* del 3 de diciembre de 1993.

⁵⁸¹ *Ibidem*, artículo 10-A, último y penúltimo párrafos, según reforma publicada en el *DOF* del 3 de diciembre de 1993.

⁵⁸² *Ibidem*, artículo 10-A, antepenúltimo párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 3 de diciembre de 1993.

la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Fomento Municipal se incrementa desde 1996 con el 83.2% del 1% de la recaudación federal participable,⁵⁸³ en beneficio exclusivamente de las entidades y sus municipios cuando aquéllas estén coordinadas en materia de derechos.

En 1996 se devolvió a las entidades la facultad 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; así como la de otorgar permisos para la colocación de anuncios 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.⁵⁸⁴

D. *Endeudamiento*

Satisfacer las necesidades de su población es la obligación prioritaria de toda administración. La forma más sana de financiar los servicios que debe prestar y las obras que debe costear son los ingresos propios: impuestos y derechos recaudados por sus propias autoridades, o recaudados por una jurisdicción ajena y percibidos como participaciones; recursos provenientes de la colaboración ciudadana⁵⁸⁵ a través de aportaciones para obras públicas por cooperación destinadas a la creación de infraestructura para la prestación de servicios públicos, y rendimientos de

⁵⁸³ *Ibidem*, artículo 20.-A, fracción III, inciso b), según reforma publicada el 15 de diciembre de 1995.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, artículo 10-A, fracción 1 (incisos f) y g)) y fracción III, según reformas publicadas en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁵⁸⁵ Zarzosa Escobedo, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 9 y 16.

las empresas públicas prestadoras de servicios o productoras de bienes. Si estos ingresos son insuficientes, la autoridad, obligada a mantener su hacienda pública saneada, se ve constreñida a abstenerse de proyectar acciones y programar gastos necesarios en exceso de lo que está previsto que va a percibir, a menos que pueda completar sus ingresos con transferencias otorgadas con el carácter de subsidios por gobiernos ajenos. Pero si las obras o servicios son impostergables, una vez agotadas las fuentes ordinarias de ingresos puede recurrirse al endeudamiento, una forma extraordinaria de financiamiento que hace posible emprender proyectos irrealizables con los ingresos corrientes a la que debe acudirse con muchas precauciones, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social, fuera de control por una mala planeación o una mala administración puede producir consecuencias muy lesivas en la economía de la entidad endeudada.

Cuando la estructura fiscal opera correctamente, el crédito es una fuente sana de financiamiento si se recurre a él sólo para nivelar los recursos ordinarios con la necesidad de gasto, limitándose a hacer uso en el presente de recursos futuros que se sabe fundadamente que han de obtenerse a través de la imposición. Empleado así es una forma de subvención 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 utilizado 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.⁵⁸⁶

Pero si por falta de conciencia cívica la ciudadanía se niega a sufragar los servicios públicos que demanda, y la administración pública renuncia a ejercer su atribución de autofinanciarse, la re-

⁵⁸⁶ *Ibidem*, pp. 12, 19 y 20.

cuperación de lo invertido se hace lenta o nula, y se cae entonces en el círculo vicioso del endeudamiento aún para sufragar el gasto público corriente. En este caso el endeudamiento afecta el equilibrio de las finanzas públicas, porque 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— condena a un número indeterminado de generaciones futuras a pagar por él indefinidamente. Por estas razones debe acudirse al empréstito con cautela, 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.

Pero no acudir a él cuando las circunstancias lo hacen necesario, acarrea la agudización de las carencias en los servicios públicos⁵⁸⁷ y deficiencias en la infraestructura socioeconómica; por lo que si se cumplen las condiciones económicas y se reúnen los requisitos legales para hacerlo, recurrir al empréstito es adecuado.

Para facilitar a las jurisdicciones subnacionales la obtención de créditos para la realización de obras de inversión, y 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,⁵⁸⁸ se han creado organismos públicos descentralizados. La primera opción ha de ser la banca de desarrollo, porque con el fin de promover y financiar obras y servicios públicos de interés social opera con intereses moderados, ya que en su área fiduciaria cuenta con fondos creados específicamente para otorgar créditos con tasas preferenciales. Pero pueden acudir también a la banca comercial o a particulares, y sujetándose a la regulación federal sobre la materia, a la emisión de títulos valor.

⁵⁸⁷ Santana Loza, Salvador, “La hacienda pública municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 40 y 41.

⁵⁸⁸ Uribe Gómez, José Candelario, “La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 90, 1o. de octubre de 1994, pp. 78-86.

a. Condiciones económicas para el endeudamiento local

Para sanear las finanzas locales y resolver los problemas surgidos respecto a créditos intrínsecamente sanos cuyo servicio se dificultaba por el alza de las tasas de interés, el gobierno federal puso en operación en abril de 1995 el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, para facilitar la reestructuración de sus créditos y su conversión a UDIs. Conforme a este sistema se reestructuró la deuda local en unidades de inversión,⁵⁸⁹ se ampliaron plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos y se otorgó por parte del gobierno federal un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de UDIs Fideicomiso. El proceso de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores —que abrió a los municipios la posibilidad de obtener préstamos directamente sin requerir el aval solidario de los gobiernos estatales, sino con base exclusivamente en el riesgo-municipio— concluyó en 1996; a finales de ese mismo año se concedieron los primeros créditos con esta modalidad.⁵⁹⁰

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y la Asociación de Banqueros de México A. C. establecieron durante el primer semestre de 1997 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 hasta por doce años adicionales, así como la de pagar una tasa más baja de inte-

⁵⁸⁹ Con el propósito de brindar un instrumento que contribuyera a mitigar los problemas que la inflación ocasionaba en los ahorradores y en los acreedores, 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*.

⁵⁹⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, *cit.*, pp. 23 y 24.

rés si efectuaban un pago anticipado de un cierto porcentaje de su adeudo.⁵⁹¹

El crédito público 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.⁵⁹² Pero usado prudentemente es un elemento positivo para vigorizar las finanzas públicas y fomentar el progreso económico y social. Por eso 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.

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.⁵⁹³ Estados y municipios sólo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales; contraer directa o indirectamente obligaciones, ni contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones; tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros,

⁵⁹¹ Informe anual del Banco de México, 1997, pp. 132-136.

⁵⁹² Indetec, "Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 114, 28 de febrero de 1999, p. 115.

⁵⁹³ Uribe Gómez, José Candelario, "¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, pp. 38, 41 y 48.

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.⁵⁹⁴

*Los fondos provenientes del endeudamiento —inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas— deben destinarse únicamente a inversiones públicas productivas, y ser contratados de acuerdo con las bases establecidas por las respectivas legislaturas en una ley, y por los conceptos y montos que las mismas fijen anualmente en sus respectivos presupuestos.*⁵⁹⁵ 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 locales⁵⁹⁶ 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 debían expedir cuerpos jurídicos exclusivos que reglamentaran íntegramente los empréstitos u obligaciones contraídos por las entidades federativas y sus subdivisiones políticas. En los restantes, cada vez que había de contratarse un empréstito, en ausencia de leyes específicas, el Ejecutivo —con base en preceptos dispersos en varios ordenamientos que regulan el endeudamiento: leyes orgánicas de la administración pública, leyes de presupuesto contabilidad y gasto público, leyes de hacienda, leyes de ingresos, códigos fiscales y presupuestos de

⁵⁹⁴ 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.

⁵⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

⁵⁹⁶ Uribe Gómez, José Candelario, “Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1994, pp. 93-96.

egresos— debía solicitar a la legislatura correspondiente la expedición de un decreto en el que se señalaran las condiciones del crédito y se fijaran los montos autorizados. Paulatinamente fueron estableciéndose más leyes específicas sobre esta materia, la última, en 2008, es la de Tlaxcala. En 2011 sólo Nuevo León carece de ella. Excepto en San Luis Potosí donde existe una ley municipal en la materia, un mismo ordenamiento prevé el endeudamiento del estado y el de sus subdivisiones políticas.

a². Preceptos establecidos en las leyes de deuda pública estatales⁵⁹⁷

En los ordenamientos estatales sobre deuda pública están establecidas 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. En esas mismas disposiciones se regula el manejo de sus operaciones, y se determina lo relativo a su registro y control.⁵⁹⁸

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;⁵⁹⁹ por deuda municipal, la constituida por los créditos, empréstitos y obligaciones contraídos

⁵⁹⁷ 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.

⁵⁹⁸ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicada el 31 de diciembre de 1994, artículo 1o.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, artículo 6o.

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.⁶⁰⁰

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; 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.⁶⁰¹

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.⁶⁰² 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.⁶⁰³

Los recursos provenientes de créditos, empréstitos, y obligaciones directas y contingentes contraídos en los términos de la Constitución federal⁶⁰⁴ y de la respectiva Constitución estatal,

⁶⁰⁰ *Ibidem*, artículo 7o.

⁶⁰¹ *Ibidem*, artículo 8o.

⁶⁰² *Ibidem*, artículo 9o.

⁶⁰³ *Ibidem*, artículo 5o.

⁶⁰⁴ 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

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, quedando comprendidas con este carácter las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes, y prestación de servicios públicos.⁶⁰⁵

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. *Queda prohibido realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente*,⁶⁰⁶ 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.

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 ac-

sociidades 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.

⁶⁰⁵ Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, *cit.*, artículos 2o. y 3o.

⁶⁰⁶ *Ibidem*, artículos 4o. (párrafo tercero), 10 y 34.

ciones 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. Respecto 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.⁶⁰⁷

b”. Restricciones al endeudamiento

Previa 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.⁶⁰⁸ Tanto en el acta de emisión como en los títulos deben citarse los datos fundamentales de la autorización, *así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos gobiernos, particulares u organismos internacionales*, y no tienen validez los documentos si no se consignan estos datos.⁶⁰⁹ 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.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ *Ibidem*, artículo 10.

⁶⁰⁸ *Ibidem*, artículo 25.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, artículo 28.

⁶¹⁰ *Ibidem*, artículo 24.

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.⁶¹¹

c”. Atribuciones del Ejecutivo

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—; además de 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.⁶¹²

Le corresponde asimismo —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—,⁶¹³ 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.⁶¹⁴

⁶¹¹ *Ibidem*, artículo 29.

⁶¹² *Ibidem*, artículo 17, fracciones II-IV y XIV.

⁶¹³ *Ibidem*, artículo 17, fracción I.

⁶¹⁴ *Ibidem*, artículo 17, fracción VI.

En la iniciativa de ley de ingresos que el Ejecutivo estatal presenta al Poder Legislativo debe estar previsto el monto del empréstito anual, ya que 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. 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 períodos 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.⁶¹⁵ Concomitantemente en el proyecto de presupuesto de egresos deben establecerse las previsiones correspondientes a amortizaciones de capital, pago de intereses y demás accesorios derivados de las operaciones de endeudamiento contraídas por el gobierno.⁶¹⁶ El Ejecutivo estatal necesita la autorización del congreso para contratar créditos o empréstitos directos o contingentes, así como para afectar en garantía de pago —siempre que sean suficientes para garantizar el cumplimiento total en el plazo estipulado— las participaciones del estado en ingresos federales.

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 pago, destino de

⁶¹⁵ *Ibidem*, artículos 4o. (párrafo segundo) y 16 (fracción I).

⁶¹⁶ *Ibidem*, artículos 4o. (párrafo primero), 16 (fracción II) y 17 (fracciones V y VII).

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.⁶¹⁷

Igualmente —excepto cuando la entidad avalada pertenezca a un municipio— el Ejecutivo estatal debe velar 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.⁶¹⁸

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.⁶¹⁹

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 autoridades la documentación e información que considere pertinente. También le corresponde reconocer la deuda pública del estado y de los municipios, y decretar la manera de hacer su pago.⁶²⁰

Le concierne asimismo autorizar la afectación de las participaciones que le corresponden al estado en ingresos federales, en garantía del pago de los créditos que como deudor directo o indirecto hubiera contraído, siempre que aquéllas sean suficientes

⁶¹⁷ *Ibidem*, artículo 17, fracciones IX-XI y XIII.

⁶¹⁸ *Ibidem*, artículo 17, fracción VIII.

⁶¹⁹ *Ibidem*, artículos 23 y 33.

⁶²⁰ *Ibidem*, artículo 15, fracciones I, III y VII.

para garantizar su pago total dentro del plazo estipulado. Cumpliendo esta misma condición, y con el mismo propósito, autorizar a los municipios la afectación de sus participaciones en ingresos federales y estatales. Asimismo tiene facultades para dar a uno y otros su anuencia para la ampliación o prórroga de la fecha de pago de los créditos contratados. También le ataña verificar que las operaciones de deuda de las entidades mencionadas se realicen conforme a las disposiciones de la ley de deuda pública,⁶²¹ y a la venia que les hubiera otorgado.

Cuando se requiera que 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, el Congreso puede dar su aquiescencia al Ejecutivo para que se constituya en aval o responsable solidario de los municipios, sus organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación mayoritaria. No procede el aval o la garantía solidaria del estado cuando de la evaluación que realice el organismo estatal encargado de las finanzas, se desprenda que la capacidad de pago de las entidades públicas de que se trate —incluidos los municipios— es insuficiente, o cuando el proyecto que se pretende financiar no corresponda a una inversión pública productiva, salvo que los recursos del adeudo estén destinados a ser utilizados para reparar daños causados por desastres naturales.⁶²²

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

⁶²¹ *Ibidem*, artículos 15 (fracciones IV, V y VI) y 17 (fracción III).

⁶²² *Ibidem*, artículos 30 y 32.

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.⁶²³

Asimismo, los ayuntamientos 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 monto del adeudo no exceda del 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél 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.⁶²⁴

f”. Control, fiscalización y publicidad

Independientemente de que la dependencia encargada de las finanzas del estado lleva un registro central de la deuda pública estatal, cada una de las entidades gubernamentales —incluidos los municipios— debe contar con uno propio para llevar el control interno de sus operaciones; el congreso estatal, por conducto de su órgano superior de fiscalización, hace lo mismo respecto a todas las operaciones de deuda pública estatal y municipal. A fin

⁶²³ *Ibidem*, artículos 18, 19 y 23.

⁶²⁴ *Ibidem*, artículo 23.

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.⁶²⁵

Los mencionados registros deben contener al menos los datos relativos al número progresivo que corresponda; a la autorización del congreso del estado, del organismo encargado de las finanzas, del ayuntamiento de que se trate, o la de la institución pública que deba darla; al organismo u organismos con los que se contrató el crédito, los plazos, las tasas de interés, y las garantías que se otorgaron; al destino de los recursos obtenidos; a 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, y a la cancelación de las inscripciones. Asimismo deben incluir la información que otras disposiciones determinen.⁶²⁶

Consignando la información y los datos necesarios para su comprensión, todas las entidades gubernamentales —dentro de los treinta días siguientes al término de cada ejercicio fiscal— deben publicar en el periódico oficial del estado y en el diario de mayor circulación de la región, el saldo y los movimientos de su deuda pública en el ejercicio de que se trate; si para los municipios esto no es posible, deben hacerlo en los tableros de avisos de las presidencias municipales. La omisión de este requisito es causa grave de responsabilidad.⁶²⁷

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

⁶²⁵ *Ibidem*, artículos 12, 36 y 37.

⁶²⁶ *Ibidem*, artículo 38.

⁶²⁷ *Ibidem*, artículo 11.

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 1982⁶²⁸ 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.⁶²⁹ 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.⁶³⁰ Desde entonces lo que ha variado es el sentido de la inscripción en dicho registro.

a". Registro

Hasta 1995, para que procediera la designación de las participaciones como prenda del cumplimiento de las obligaciones

⁶²⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., primer párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1981.

⁶²⁹ Los requisitos para el registro de dichas obligaciones y empréstitos 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* del 7 de julio de 1982.

⁶³⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo, según reforma publicada el 31 de diciembre de 1981.

contratadas por los estados, el Distrito Federal o los municipios, las garantías respectivas debían estar asentadas —previa solicitud de las entidades— en el ya mencionado registro. A partir de 1996⁶³¹ a solicitud de esas jurisdicciones, y para efectos meramente declarativos, se inscriben en el multicitado registro las participaciones en ingresos federales de los estados, de sus municipios y del Distrito Federal, cuando han quedado afectas en garantía del pago de sus obligaciones directas y contingentes⁶³² contraídas con apego a las disposiciones aplicables de sus respectivas leyes de deuda. El asiento en éste es independiente del que debe hacerse en el registro único de obligaciones y empréstitos de cada entidad.⁶³³ 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.⁶³⁴

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 solicitante, 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.⁶³⁵

⁶³¹ *Ibidem*, artículo 9o., según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁶³² Las asumidas de manera solidaria o subsidiaria por las entidades federativas con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas, y por los propios municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas. Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 3o., último párrafo.

⁶³³ 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* del 15 de octubre de 2001, artículo 3o., párrafo segundo.

⁶³⁴ *Ibidem*, artículo 4o., penúltimo párrafo.

⁶³⁵ *Ibidem*, artículo 6o.

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 contraer la obligación afectando sus participaciones en garantía de pago; 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—; así como a acreditar que la entidad se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos contratados con las instituciones de banca de desarrollo.⁶³⁶

Asimismo 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 señalados, conforme a las bases establecidas por su respectiva legislatura, y cumpliendo con la obligación de no acudir a mercados externos de capital. 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.⁶³⁷ Además de acatar los requisitos anteriores, el Distrito Federal está sujeto a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.⁶³⁸

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

⁶³⁶ *Ibidem*, artículo 4o., encabezado de la fracción I, y fracciones II y III.

⁶³⁷ *Ibidem*, artículo 4o., fracción I, incisos a) y b).

⁶³⁸ *Ibidem*, artículo 5o.

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 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.⁶³⁹

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 anexe 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.⁶⁴⁰

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.⁶⁴¹

b”. Pago

Hasta 1995, y siguiendo el orden cronológico de su inscripción en el multicitado registro, fue la Secretaría de Hacienda la

⁶³⁹ *Ibidem*, artículo 11; Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo.

⁶⁴⁰ Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 7o.

⁶⁴¹ *Ibidem*, artículo 8o.

que con cargo a las participaciones en ingresos federales afectadas al pago de los compromisos de las entidades y de los municipios, efectuó los pagos correspondientes a las obligaciones en él asentadas. Pero 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.⁶⁴²

c” Información

Desde 1996 las entidades deben revelar en forma periódica la información relativa a sus registros de deuda;⁶⁴³ 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.⁶⁴⁴ 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.⁶⁴⁵ El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades adheridas al

⁶⁴² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo tercero, según reforma publicada en el *DOF* del 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.

⁶⁴³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., tercer párrafo, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁶⁴⁴ 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* del 28 de enero de 2000.

⁶⁴⁵ 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* del 15 de octubre de 2001, artículo 4o., fracción II.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas,⁶⁴⁶ y desde 2008 también en materia contable.⁶⁴⁷

III. COLOFÓN

Trasladar a los gobiernos subnacionales funciones pertenecientes al ejercicio del poder público nacional, implica reconocerles la facultad de decidir sobre la cantidad, composición 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; esto es, la devolución o cesión de atribuciones hacendarias entraña el poder de formular la política fiscal.

Por esto, antes de proceder a dicha devolución o cesión de facultades, es necesario obtener de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno el compromiso de reconocer la existencia de objetivos económicos, políticos y sociales de alcance nacional; el de convenir en que éstos suponen metas respecto a las finanzas en general, y el de aceptar la aplicación de las medidas necesarias para consolidar la disciplina fiscal agregada, es decir, el control de los totales para impedir el desorden fiscal y monetario. Por esta razón, el gobierno nacional 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. La coherencia entre los objetivos del federalismo y la estabilidad de las finanzas nacionales es un punto medular en materia de federalismo fiscal.

⁶⁴⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo quinto, según reforma publicada en el *DOF* del 15 de diciembre de 1995.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, artículo 9o., párrafo quinto, según reforma publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007.

Como una etapa preparatoria para la devolución de facultades hacendarias a los estados era necesario progresar en la evolución del existente Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal hacia uno de coordinación hacendaria, en el que se tomaran en consideración dentro del esquema de la coordinación fiscal, por una parte, lo relativo a los ingresos —ordinarios y extraordinarios—, y por la otra, el renglón de gastos, y en el que se tuviera la plena seguridad de que las atribuciones restituidas serían ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional. En el aspecto del financiamiento a través de impuestos —recaudados por la propia entidad o recibidos como participación en impuestos federales— se había venido trabajando desde 1953, pero no ocurría lo mismo respecto a endeudamiento y gasto.

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. La estrategia fundamental para hacer evolucionar la coordinación fiscal hacia la coordinación hacendaria fue establecida en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Conforme a éste a partir de 1996 empezó a efectuarse una redistribución vertical del poder público fomentando entre las entidades la responsabilidad de construir obras y la de prestar servicios públicos, que hasta ese momento estaban a cargo del gobierno federal, y como inicialmente unas y otros tenían que ser financiados total o complementariamente con recursos federales, fue necesario establecer en las normas presupuestarias locales las bases para la administración de los recursos descentralizados.

En lo concerniente a la deuda pública, se tenía que empezar por impulsar en el nivel estatal la promulgación de leyes en materia de deuda pública, porque a pesar de que en las Constituciones locales están establecidas las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de endeudamiento, así como las de las autoridades municipales, para 1994 sólo once entidades

federativas contaban con leyes de deuda pública, lo que no implica que las restantes no pudieran contraer empréstitos, pero tenían que hacerlo con base en preceptos dispersos en varios ordenamientos, y cada vez que había de contratarse uno el Ejecutivo debía solicitar a la legislatura correspondiente la expedición de un decreto en el que se señalaran las condiciones del crédito y se fijaran los montos autorizados. Paulatinamente fueron expidiéndose leyes específicas en todos los estados. Sólo Nuevo León carece de ella. Dichas leyes deben adecuarse a la legislación federal a efecto de conciliar las políticas locales con las modificaciones que en aquélla ocurran. Asimismo hubo que establecer —con base en la reforma al artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento— criterios y mecanismos de calificación para garantizar a los gobiernos locales el acceso oportuno a diversas opciones de crédito en los mercados de financiamiento público y privado, y fortalecer en el nivel federal el papel de la banca de desarrollo, de los fideicomisos y de los fondos de fomento público.

Todas las medidas mencionadas con anterioridad fueron tomadas dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Si bien en la Primera Convención Nacional Hacendaria, se trató la devolución de facultades hacendarias, fue entretejiéndola con la necesidad de dar un giro en la política financiera en materia de gasto, ingresos, deuda, patrimonio, modernización y simplificación administrativa, colaboración y coordinación intergubernamental, y transparencia fiscal y rendición de cuentas. Para continuar desarrollando la devolución o cesión de funciones a los estados, no era necesario convocar a dicha Convención; para tomar decisiones respecto a las otras materias, sí. Éstas exceden en mucho el ámbito de este trabajo, no obstante se mencionan en el capítulo siguiente.