

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA NUEVA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE LOS HIDROCARBUROS Y SU VINCULACIÓN CON LAS FINANZAS MUNICIPALES

Enoc Alejandro GARCÍA RIVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La condición económica del municipio antes de la reforma constitucional de los hidrocarburos.* III. *Reforma energética de los hidrocarburos. Su finalidad financiera.* IV. *Repercusión en el gasto público local por la implementación de la reforma constitucional.* V. *Ingresos públicos hidrocarburiíferos. Su referencia económica en las finanzas municipales.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El 20 de diciembre de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que modificó el esquema legal dirigido a permitir la participación de la iniciativa privada en el sector energético de los hidrocarburos nacionales, área económica sobre la que el gobierno federal ha puesto sus expectativas de desarrollo en las próximas décadas, por la alta expectativa de ingresos públicos que se espera obtener, como consecuencia del aumento de las actividades de exploración y extracción.

En efecto, la enmienda constitucional de los hidrocarburos se originó, entre otras razones, con el objetivo de captar mayores ingresos para ser destinados a la subvención a largo plazo, de acciones encaminadas a mejorar las condiciones económicas de la población y de sus ámbitos de gobierno;

---

\* Catedrático Conacyt adscrito al Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas; miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Dirección: Edificio Centro de Gestión del Conocimiento, tercer piso, Centro Universitario Adolfo López Mateos, Ciudad Victoria, Tamaulipas. Email: [eagarciari@conacyt.mx](mailto:eagarciari@conacyt.mx) y [eagarcia@uat.edu.mx](mailto:eagarcia@uat.edu.mx).

es decir, dirigidas a fomentar un desarrollo integral continuo que propicie la generación de bienestar colectivo entre la población, y la estabilidad económica de los distintos órdenes de gobierno.

En atención a lo anterior, el estudio legal propuesto y desglosado en el capítulo que se expone busca realizar un análisis del alcance jurídico financiero que la reforma constitucional tendrá en el ámbito público de los municipios con presencia de petróleo y gas en su subsuelo, ya que se considera importante determinar si este cambio normativo será realmente un instrumento que contribuirá al mejoramiento de la condición económica y de gobierno de los entes locales, en aras de vigorizar su participación en el desarrollo social y económico de su comunidad y región.

Es importante señalar que el interés de analizar este aspecto surge de la disparidad inicial apreciada entre los posibles gastos e ingresos públicos que se producirán para el ámbito municipal con la implementación de los efectos operativos de la reforma constitucional.<sup>1</sup> Si bien la finalidad prioritaria de la enmienda constitucional y de la legislación derivada es la generación de ingresos para ser empleados como la base económica sobre la cual se genere el desarrollo integral de la nación, también lo es que por la naturaleza de la industria se producirán diversas necesidades públicas que deberán ser asumidas y solventadas económicamente por cada una de las instancias de gobierno, de acuerdo con sus funciones y atribuciones legales.

Son estas circunstancias las que nos motivaron a realizar un análisis más amplio del contexto jurídico-financiero de la reforma energética, que incidirá en las finanzas públicas municipales, pues para vislumbrar sus beneficios económicos resulta necesario conocerla de manera más clara y precisa, máxime si se reconoce, por un lado, la importancia gubernamental que el municipio tiene por la cercanía que guarda con la sociedad, y, por el otro, la grave condición de insuficiencia y de dependencia financiera que le impide ser una entidad pública eficiente al momento de realizar sus funciones y atribuciones.

Para realizar el análisis planteado, se procederá en primera instancia a señalar las diversas reformas constitucionales que han involucrado la participación del municipio en el desarrollo nacional, y, de manera especial, las

---

<sup>1</sup> Meekinson (2000:6) menciona, ejemplificando con el sistema federal canadiense, que los conflictos intergubernamentales más comunes de los sistemas federales son los conflictos sobre participación en los ingresos fiscales o la cuestión del desequilibrio fiscal vertical; conflictos sobre el ejercicio del poder federal de efectuar los gastos; conflictos sobre las políticas de desarrollo regional y la cuestión de cuáles son las provincias que más se benefician de los gastos federales; la falta de consultas intergubernamentales y la consecuente acción unilateral por cualquier orden de gobierno.

que le han representado atribuciones relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo de la industria de los hidrocarburos. Asimismo, se señalarán la enmienda y las legislaciones relacionadas con la provisión de recursos económicos para sufragar su gasto público. Con este desarrollo, se pretende ofrecer la referencia financiera y de gobierno previa a la reforma constitucional de los hidrocarburos.

El desarrollo continuará con el análisis del marco normativo y público derivado de la enmienda constitucional que se vincula con el área de los ingresos y egresos municipales; de manera particular, el estudio se concentrará en la posible incidencia financiera que dicho esquema tendrá en los municipios tamaulipecos con hidrocarburos en su subsuelo.

Para el desarrollo de los egresos municipales, el estudio se efectuará sobre el documento que el estado de Tamaulipas empleó para plasmar las acciones públicas que realizará para incorporar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en su territorio. Con este análisis, se espera establecer el vínculo entre las acciones públicas planeadas y las atribuciones constitucionales del municipio, a fin de entrever los posibles rubros del gasto público municipal que se originarán.

En lo que respecta al ingreso municipal, el análisis se concretará sobre la legislación concebida para instaurar y distribuir entre los entes de gobierno mexicano los ingresos públicos derivados de la exploración y extracción de hidrocarburos. Este examen dará la posibilidad de identificar qué ingresos de los generados por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán los que se distribuirán hacia los municipios de perfil hidrocarburífero.

Una vez realizado el estudio, y adquirido un panorama más amplio sobre la relación financiera que los municipios de carácter hidrocarburífero tendrán con la nueva legislación energética, se buscará estar en la postura de señalar si el esquema normativo establecido para lograr los fines que la enmienda constitucional se ha fijado para sus ámbitos de gobierno será posible concretarlo de manera satisfactoria. Es decir, se pretenderá determinar si será viable que los cambios constitucionales y la legislación derivada mejoren la estabilidad y autonomía económica municipal.

## II. LA CONDICIÓN ECONÓMICA DEL MUNICIPIO ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS HIDROCARBUROS

A lo largo de la historia de México, el gobierno municipal ha acompañado y colaborado en la función pública que se ha empleado para obtener el bien

común colectivo de la población que conforma a la nación mexicana, circunstancia que lo ha situado como un ámbito gubernamental importante y necesario para el esquema de gobierno adoptado por México.

Lo anterior es evidente, al observar la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, la cual incluyó desde sus inicios a la organización jurídico-política local dentro del sistema de gobierno que se integró para conducir la reestructuración del país, siendo su artículo 115 el encargado de albergarla y desarrollarla hasta el ámbito de gobierno que hoy en día se conoce.

En ese génesis del actual municipio, las funciones que lo caracterizaban eran básicas, ya que las tareas más complejas, como el desarrollo económico y social de la población, recaían casi en su totalidad en la Federación. Las principales funciones del municipio en aquel inicio eran únicamente las relacionadas con la administración de su ayuntamiento y de su hacienda.<sup>2</sup>

Sin embargo, su papel dentro de la organización estadual de México fue cambiando conforme los gobiernos federal y estatal se afianzaron en sus distintas competencias;<sup>3</sup> pero también, por ser el de mayor capacidad para conocer las necesidades, problemáticas y potencialidades de su territorio y de su colectivo, facultad desarrollada a través del tiempo como consecuencia de la proximidad que guarda con su comunidad.<sup>4</sup>

En efecto, si bien la centralización de funciones y recursos públicos en los años posteriores a la Constitución Política de 1917 resultaba coherente

---

<sup>2</sup> Texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. Última reforma del 29 de enero de 2016:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa...

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades...”

<sup>3</sup> Serna (2002:555) menciona que “La evolución del federalismo mexicano corre paralela al desarrollo nacional. Al terminar la revolución el nuevo régimen tenía ante sí la gran tarea de crear infraestructura para unificar al país e impulsar su desarrollo. Al principio esta responsabilidad la asumió fundamentalmente el gobierno federal, por lo que tuvo que centralizar los recursos nacionales para cumplirla. Progresivamente, los gobiernos de los estados fueron consolidando su administraciones públicas y compartiendo la tarea de promover el desarrollo en sus entidades”.

<sup>4</sup> Estas características municipales con el devenir de los años fueron valoradas por el gobierno federal, especialmente, como señala Argudín (1986), cuando por consecuencia de lo inoperante y desgastado que resultaba el centralismo que se ejercía se propuso un cambio en la forma de ejercer la función gubernamental, en el cual el municipio jugó un papel protagónico para lograrlo.

con el proceso de industrialización y urbanización nacional que el país propuso para estabilizarse, lo cierto es que esa etapa de formación y consolidación del federalismo llegó a su declive y a su punto más crítico a finales de la década de 1970, lo que hizo necesario distribuir facultades, funciones y recursos del nivel federal al municipal.

Así, el cambio de rumbo consistió en un proceso de descentralización a través del cual el gobierno central decidió compartir diversas responsabilidades gubernamentales y recursos financieros a los otros ámbitos de gobierno. El objetivo era comprometerlos en la consecución de los fines que se habían planteado para la nación.<sup>5</sup>

Ese proceso de descentralización hacia el gobierno municipal tuvo su inicio mediante la reforma constitucional que modificó los artículos 16, 25, 27, 28, 73 y 115,<sup>6</sup> del 3 de febrero de 1983, enmienda legal con la que se dio el paso formal al involucramiento local, en la generación del crecimiento social y económico del país. De estos preceptos, los de mayor relevancia para el proceso de descentralización municipal fueron el 25, y, por supuesto, el 115.

En efecto, mediante el artículo 25 se estableció la regulación que prescribía la concurrencia de las entidades federativas y de los municipios en la planeación, coordinación y orientación del desarrollo nacional;<sup>7</sup> mientras

---

<sup>5</sup> Valencia (2003:39) menciona que “Como es bien sabido, nuestro actual sistema federal ha venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno que, por necesidades del desarrollo y consolidación del propio Estado mexicano, operó a favor del poder central. Existe ahora la conciencia, cada vez más generalizada, de que el esquema centralista se agotó, que debe iniciarse un proceso de reversión que nos haga arribar a un régimen federal más equilibrado y cooperador”; por su parte, Robles (2004:128) afirma que la descentralización nacional que se propuso con base en la instancia municipal planteó esencialmente dos alternativas: “La primera, fortalecer al municipio a través de convenios entre los gobiernos de los estados y los municipios, inclusive, éstos con el mismo gobierno federal”, y “La segunda, la de redistribuir las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, reformando el orden jurídico”, y concluye que “Era necesaria la redistribución de competencias porque la centralización se había reflejado en el crecimiento de competencias de la autoridad federal, en perjuicio de los gobiernos estatales y municipales”. Véase también Sáenz Arroyo (1983) para ampliar sobre el proceso constitucional de descentralización municipal.

<sup>6</sup> Madrazo (2004:99) subraya que el objetivo esencial de esta enmienda constitucional fue el de obtener el bien común colectivo a través de la creación de más fuentes de empleo y la generación de mayores ingresos fiscales destinados a los rubros sociales de salud, educación, infraestructura, entre otros.

<sup>7</sup> El artículo 25 de la Constitución Política de México, del 5 de febrero de 1917, establece:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen

que a través del numeral 115 se redactaron las facultades del municipio para colaborar en la formulación de los planes de desarrollo regionales, y para realizar funciones específicas, como la prestación de los servicios públicos básicos y el ordenamiento territorial.

Sin duda, esas prescripciones constitucionales implicaron, desde ese momento, la participación coordinada y complementaria del municipio en el quehacer público de la nación. La redacción del artículo 115 constitucional que se fijó fue la siguiente:

Artículo 115 [...] III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a). Agua potable y alcantarillado;
- b). Alumbrado público;
- c). Limpia;

...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.<sup>8</sup>

La reforma constitucional de 1983 fue indiscutiblemente el evento legal que dio paso al proceso de planeación regional y reubicación económica fuera de la capital del país, pues con ella se inició un proceso distributivo que sigue vigente hasta la actualidad. Efectivamente, después de la enmienda constitucional de 1983, la compartición de funciones hacia el municipio ha continuado presentándose en otras materias, como el medio ambiente, los derechos humanos y el desarrollo económico.

Por ejemplo, en 1987 se incorporó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional para compartir hacia el municipio la atribución dirigida a

---

democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público...”.

<sup>8</sup> Texto del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917.

proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico del entorno de su competencia territorial. Y más recientemente, en 2011 y 2013, la federación descentralizó al gobierno local atribuciones en las materias de los derechos humanos y la competitividad.

Esta distribución de funciones, evidentemente generó compromisos públicos que no sólo debían efectuarse, sino que también debían ser sufragados por las corporaciones locales, lo que originó la necesidad de brindarles la capacidad de obtener recursos para financiar las acciones públicas derivadas de sus nuevas competencias.<sup>9</sup> Así, las modificaciones constitucionales descentralizadoras le significaron a los entes de gobierno local la obligación legal de establecer y ejecutar dentro de su competencia gubernamental los instrumentos y las actividades públicas necesarios para darles cumplimiento, lo que se tradujo en un gasto público que debía ser solventado.

Fue necesario entonces otorgar a los entes locales, medios financieros que les posibilitaran obtener recursos pecuniarios para sufragar el costo de su renovada gestión pública; por lo que, a la par de la descentralización de funciones gubernamentales de carácter social, también se descentralizaron atribuciones de orden financiero, pues resultaba imprescindible fijarle al municipio mecanismos que le proporcionaran recursos para costear su acrecentado gasto público.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> García Rivera (2016a:11) apunta que “El cumplimiento de nuevas responsabilidades encomendadas al Gobierno municipal por parte del Estado mexicano, encaminadas a ejecutar tareas dirigidas a satisfacer las necesidades de la población ubicada dentro de su demarcación territorial, particularmente en materia de servicios públicos, aunadas a la asignación constitucional de nuevos cometidos por parte del ámbito federal, han motivado que se posibilite a los municipios la obtención de recursos monetarios para sufragar su financiación”. En ese sentido, Flores Zavala (2004:29) menciona que para la realización de las tareas públicas, las cuales son variables en el tiempo de acuerdo con el pensamiento político de la colectividad, “se requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo, dinero en efectivo”.

<sup>10</sup> Ruiz (2004:53-54) menciona que “la premisa de la que parten todos los estudios de descentralización fiscal es que un reparto de materias debe ir seguido de un reparto de medios financieros, tanto en la vertiente de los ingresos (posibilidad de obtenerlos), como en la de gasto (posibilidad de decidir sobre su asignación”. En ese mismo sentido, Chamorro (2003:46) señala que: “En opinión comúnmente aceptada por la doctrina científica aquella que estima la autonomía de las entidades públicas territoriales ha de ir acompañada de la consiguiente disposición de medios económicos cuyo objeto será hacer frente a los fines que tienen atribuidos”.

La doctrina judicial mexicana armoniza con los criterios doctrinales anteriores en su sentencia constitucional 5/2004, del 8 de junio, determinada bajo el epígrafe de “Recursos federales a los municipios. Conforme al principio de integridad de sus recursos económicos, la entrega extemporánea genera intereses”, al pronunciarse en el sentido de que debe existir una garantía de recursos económicos para que el gobierno municipal cumpla con sus responsabilidades constitucionales.

Los instrumentos jurídico-económicos empleados por la federación para brindarle financiación a los municipios fueron: una competencia fiscal exclusiva,<sup>11</sup> configurada con base en una descentralización de facultades fiscales específicas sobre ciertos campos tributarios, y una distribución directa de recursos económicos provenientes de su competencia fiscal exclusiva, y de la competencia fiscal concurrente.<sup>12</sup>

No obstante, debe señalarse que los gastos originados por el cúmulo de atribuciones y funciones gubernamentales descentralizadas nunca han sido proporcionales en relación con los recursos pecuniarios que el municipio obtiene de los instrumentos de financiación que se le han otorgado, provocándole con ello una serie de efectos económicos perniciosos.

En efecto, derivado de la desproporción existente entre las funciones y los recursos asignados, el municipio presenta un constante déficit económico que disminuye su capacidad gubernamental, lo cual no le permite dar eficaz cumplimiento a sus funciones y atribuciones.<sup>13</sup> Esta situación, a su vez, ha traído como consecuencia que el gobierno local no tenga un papel trascendente en la promoción e impulso del desarrollo social y económico de sus localidades y regiones.

Lo anterior ha sido reflejado por el gobierno federal a través de diversos documentos de análisis, los cuales han hecho referencia a la alta dependencia e insolvencia financiera municipal y al grave rezago social de su población como parte de sus consecuencias. Así, en estudios elaborados por la federación se ha evidenciado la dependencia e insolvencia económica que

---

<sup>11</sup> La competencia tributaria exclusiva es concebida por el tribunal constitucional de México, como el poder de gravar ciertos hechos imponible excluyendo a los demás. Concepción expresada en la sentencia 5433/75, del 22 de junio de 1982, determinada bajo el rubro de “Productos de capitales, impuestos sobre. Artículo 266, fracción VIII, de la Ley de Hacienda del estado de México. Invade la esfera de atribuciones de la Federación”.

<sup>12</sup> La competencia tributaria concurrente, por su parte, es definida por el tribunal constitucional de México en su sentencia 29/2000, del 15 de noviembre de 2001, determinada bajo el rubro de “Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales”, como el sistema jurídico que permite el uso simultáneo de las facultades de las entidades federativas, Distrito Federal, municipios y Federación sobre una misma materia, pero determinado su uso en cuanto a su forma y términos a través de una ley general promulgada por el Congreso de la Unión.

<sup>13</sup> Salazar y Espejel (1990:15) apuntan sobre la existencia de un principio de eficacia en el ámbito municipal, el cual “consiste en procurar que los órganos de las municipalidades desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección”, y añaden, “Bajo el principio de eficacia municipal, incluimos aquí los conceptos de eficacia y eficiencia que maneja la teoría de la administración, aquel se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y éste al «hacer las cosas bien», aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social”.

los municipios padecen como resultado de la inequitativa distribución de recursos públicos, así como la repercusión social que estas circunstancias traen consigo para su población.<sup>14</sup>

En un estudio realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, se señala que las transferencias federales realizadas a los gobiernos locales representan poco más del 68 por ciento de sus ingresos totales;<sup>15</sup> lo anterior ha generado, señala el documento, que el 81.1 por ciento de los municipios sean totalmente dependientes de los ingresos federales. Por su parte, en un manual desarrollado por la Secretaría de Gobernación, se destaca que sólo el 1 por ciento de los gobiernos municipales goza de la capacidad económica para cubrir el 75 por ciento de sus gastos operativos con ingresos propios; esto es, de los ingresos derivados de su competencia tributaria exclusiva.

Las cifras obtenidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática durante el periodo de 1975 a 2008 confirman lo anterior, ya que en los ejercicios fiscales previos a la implementación del sistema nacional de coordinación fiscal mexicano, de 1975 a 1980, las transferencias intergubernamentales representaron en el ingreso total bruto de los entes locales el 18.80 por ciento, ya que de los ochenta y un mil quinientos treinta y siete millones de pesos de ingreso total bruto, quince mil trescientos treinta y dos millones de pesos tuvieron su origen de ese rubro.

En los ejercicios fiscales inmediatos posteriores, los ingresos por transferencias intergubernamentales tuvieron un despegue financiero muy significativo. Para los periodos tributarios comprendidos entre los años de 1981 y 1983, los ingresos por transferencias intergubernamentales hacia el gobierno municipal representaron el 52.74 por ciento del ingreso total bruto, de los doscientos veinticuatro mil, ciento cincuenta y tres millones pesos de ingreso total local, ciento dieciocho mil seiscientos once fueron ingresados por ese rubro.

Este despunte en el caudal de ingresos para los municipios mexicanos se debió a la entrada en vigor de las leyes de Coordinación Fiscal, del 22 de diciembre de 1978; del Impuesto al Valor Agregado, del 29 de diciembre

---

<sup>14</sup> Los análisis oficiales a los que se hace referencia son: el “Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y municipales”, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el “Manual de Transferencias Federales para Municipios”, desarrollado por la Secretaría de Gobernación, y un estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>15</sup> *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2006* (2006), México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, p. 285.

de 1978, y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del 30 de diciembre de 1980, ordenamientos que fueron instrumento para establecer el actual sistema nacional de coordinación fiscal de México.

Esta tendencia ascendente que se aprecia con las anteriores cifras se confirmó durante los periodos fiscales de 1984 a 1999. En este periodo, los fondos económicos recibidos por los municipios por concepto de transferencias ascendieron a ciento sesenta y seis mil novecientos un millón de pesos, 60.22 por ciento del ingreso bruto local, doscientos setenta y siete mil, ciento cincuenta millones de pesos.

En el periodo comprendido del ejercicio fiscal de 2000 al 2008, los municipios mexicanos obtuvieron por este concepto la suma de novecientos cuarenta y dos mil ciento noventa y nueve millones de pesos, que en relación con el billón cuatrocientos once mil trescientos cuarenta y tres millones de pesos de ingreso bruto municipal, significó el 66.75 por ciento de ese ingreso bruto.<sup>16</sup>

Los datos exhibidos no sólo exponen la incapacidad financiera de los municipios para sufragar las erogaciones derivadas de sus funciones de gobierno básicas, sino también su incapacidad para costear las erogaciones derivadas de sus funciones gubernamentales descentralizadas.<sup>17</sup> Es decir, de

---

<sup>16</sup> Datos estadísticos obtenidos de las siguientes encuestas financieras: *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984*, INEGI, Aguascalientes, 1985, pp. 172, 401, 413, 425, 438, 450, 462, 474, 486, 497 y 512; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988*, INEGI, Aguascalientes, 1989, pp. 127; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993*, INEGI, Aguascalientes, 1994, p. 72; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995*, INEGI, Aguascalientes, 1996, pp. 91, 114, 137 y 160; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996-1999*, INEGI, Aguascalientes, 2000, pp. 93, 113, 134, 313, 337 y 361; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2000-2002*, INEGI, Aguascalientes, 2003, pp. 139, 177, 214, 357, 370 y 384; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2002-2005*, INEGI, Aguascalientes, 2006, pp. 159, 199, 238, 461, 479 y 497; *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2005-2008*, INEGI, Aguascalientes 2010. Sobre la reconfiguración de las finanzas municipales, García Rivera (2016) señala que la promulgación en 1978 de diversas leyes tributarias federales de regulación competencial tributaria concurrente que contemplaban un porcentaje de participación para los municipios originó en la hacienda municipal una gran dependencia financiera con respecto a las transferencias intergubernamentales que éstas promovían, pues pasaron de representar el 18.80 por ciento del total bruto de los ingresos locales durante el periodo comprendido de 1975 a 1980, al 66.75 por ciento de dicho ingreso total en los años posteriores a dichas promulgaciones (p. 139).

<sup>17</sup> Cabrero (1996:12) subraya la importancia que tiene consolidar, a la par del nuevo federalismo constitucional que se originó a partir de la reforma de 1983, “una nueva práctica” en el federalismo actual, especialmente en el aspecto financiero; esto es, recuperar la premisa de equilibrios gubernamentales del sistema federal, ya que el nivel de descentralización fiscal está muy por debajo de países similares.

acuerdo con los datos económicos proporcionados, el gobierno municipal carece de la capacidad de pagar sus gastos operativos esenciales, lo cual permite deducir que los municipios no tienen la capacidad económica de solventar los gastos originados de sus funciones gubernamentales descentralizadas.

Lo anterior permite señalar que las herramientas jurídico-económicas establecidas por la federación para sufragar el costo de la gestión pública municipal no han logrado fortalecer financiera y gubernamentalmente al municipio, pues sus efectos han sido una grave dependencia e insuficiencia económica. En efecto, los mecanismos jurídico-financieros implementados para financiar al municipio han resultado limitados, en el caso de los ingresos propios, y dependizantes, en cuanto hace a los ingresos provenientes de las transferencias intergubernamentales.<sup>18</sup>

Sin embargo, los efectos negativos de estos mecanismos no concluyen ahí, sino que han trascendido más allá del área financiera municipal para repercutir también en su ámbito social, pues al no gozar el municipio de una adecuada capacidad y autonomía financiera que le permita ser un ámbito de gobierno eficiente en el cumplimiento de sus fines propios y descentralizados, su capacidad de gobierno se ha visto limitada a tal grado de no poder promover satisfactoriamente el desarrollo social y económico de su población.

En efecto, se puede observar que existe una relación entre las condiciones económicas que un municipio presenta y las de su población residente, ya que cuando un municipio es financieramente pobre, la población que reside dentro de su circunscripción territorial presenta de manera semejante la misma condición.

El gobierno federal, a través de estudios realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo ha hecho patente, al señalar que el 40 por ciento de los municipios del país presentan un porcentaje de población en condiciones de pobreza por encima del 75 por ciento, los cuales se encuentran englobados dentro del 56.6 por ciento de la población pobre a nivel nacional.<sup>19</sup>

Los datos y cifras expuestos en los estudios elaborados por las dependencias federales permiten establecer la relación que existe entre los municipios con alta insolvencia y deficiencia financiera y la población con bajo

---

<sup>18</sup> Pérez González (1995) apunta que las participaciones federales han representado una importante fuente de ingresos para los municipios, pero también los han hecho depender menos de sus ingresos propios.

<sup>19</sup> Datos obtenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del 20 de mayo de 2013, p. 21.

grado de desarrollo social. Esto quiere decir que la población que presenta mayor rezago social, regularmente se ubica en los municipios financieramente más pobres y dependientes.

Sin duda, esta relación surge de la discrepancia que existe entre el cúmulo de funciones de gobierno atribuidos al municipio y los recursos financieros asignados para sufragarlas, ya que al no ser suficientes los recursos económicos provistos para cubrir los requerimientos económicos que las funciones propias y descentralizadas demandan, los gobiernos locales no pueden realizar las acciones públicas adecuadas para cumplir con los objetivos constitucionales planteados para el desarrollo social y económico de su población.

Y es que las atribuciones sociales asignadas por la Constitución al municipio requieren necesariamente la implementación de acciones públicas encaminadas a darle cumplimiento, lo que invariablemente demanda recursos económicos para realizarlas, por lo que al no tener el municipio instrumentos financieros apropiados a sus requerimientos públicos, su capacidad de gobierno se ve menoscabada, impidiéndole con ello dar cumplimiento a los fines que se le han asignado.

Como se puede observar, las condiciones imperantes en los municipios mexicanos previa y posterior a la reforma constitucional del 20 de diciembre de 2013 son difíciles, ya que al carecer de una autonomía y una suficiencia financiera que le permitan subvencionar las acciones y actividades públicas necesarias y adecuadas para impulsar el desarrollo social de su comunidad, lo han tornado en un gobierno deficiente que aporta también al rezago económico público y social nacional.

### III. REFORMA ENERGÉTICA DE LOS HIDROCARBUROS. SU FINALIDAD FINANCIERA

Las condiciones económicas del ámbito gubernamental y social expuestas fueron sin duda parte importante de los motivos que llevaron a considerar al gobierno federal la necesidad de renovar ciertos elementos y procesos económicos existentes en México, con la finalidad de contrapesar el rezago económico público y social existente, pues se volvió imperativo promover un entorno que impulsara la regeneración de las áreas económicas más importantes para revertirlo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> García Rivera (2016b) señala que son diversas las “premisas jurídicas, políticas y sociales las que originaron en el Estado mexicano la necesidad de renovar los elementos y procesos económicos existentes, a efecto de contrapesar el crecimiento e influencia de la

Para lograrlo, el gobierno central fincó las expectativas de mejoramiento económico público y social del país en la renovación del sector hidrocarbúfero nacional, siendo la propuesta principal para ello la renovación del esquema constitucional que permitiera renovar la industria energética de los hidrocarburos. En efecto, el gobierno federal consideró necesario reestructurar el sector industrial de los hidrocarburos, con el objetivo de incrementar el desarrollo económico del país mediante la generación de mayores ingresos.<sup>21</sup>

Bajo ese contexto, lo que la federación planteó fue acrecentar la exploración y extracción de hidrocarburos nacionales mediante la modificación del marco normativo constitucional, ya que con las nuevas condiciones jurídicas que se establecieran se esperaba detonar más y mayores proyectos de inversión en el área de los hidrocarburos, lo que consecuentemente generará, de acuerdo con sus predicciones, una mayor afluencia de recursos pecuniarios para México.<sup>22</sup>

Para operar dicha propuesta, el 12 de agosto de 2013 se presentó la iniciativa de decreto que proyectó las enmiendas de los artículos 27 y 28 constitucionales, cuyas modificaciones esgrimieron en adicionar un párrafo al artículo 27 para establecer dos nuevos supuestos normativos en materia de explotación de hidrocarburos, y en cambiar la redacción del párrafo cuarto

---

pobreza” (158). Dicha renovación incluye, por supuesto, esta enmienda constitucional de los hidrocarburos que se promovió en 2013.

<sup>21</sup> Faya Viesca (2003), por su parte, recuerda que es obligación del Estado satisfacer de la mejor forma posible las necesidades sociales de servicios públicos, a fin de proveer un orden y seguridad interior y exterior; higiene, seguro y asistencia social a su colectividad, y es esta obligación la que produce una necesidad de obtención de dineros, pp. 2-3 y 14. En ese mismo contexto, De la Garza (2005) señala que dentro de las funciones de promoción del bien común, el Estado debe procurar realizar aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades individuales y colectivas de sus ciudadanos; para ello necesita recursos que debe obtener (p. 12).

<sup>22</sup> En la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 12 de agosto de 2013, se indicó que los países dotados de recursos naturales como el nuestro imprimen dinamismo y competitividad en sus economías, lo que los ayuda a consolidar modelos de desarrollo que generan progreso sustentable para su población, y se dejó muy en claro el objetivo prioritario de dicha reforma constitucional, al señalarse como los beneficios esperados que “La inversión y los recursos fiscales que se obtengan de concretarse las reformas propuestas, permitirán a México consolidar un modelo de hidrocarburos sostenible en el largo plazo, pensando en el bienestar de futuras generaciones... El incremento en la inversión y la producción incidirá favorablemente en el crecimiento del Producto Interno Bruto y en la generación de empleos, al mismo tiempo que permitirá la obtención de recursos fiscales adicionales, que se destinarán fundamentalmente a las siguientes actividades, enfocadas a mejorar la calidad de vida de la población”, p. 15.

del artículo 28 para señalar su remisión a la nueva regulación agregada mediante el párrafo citado del artículo 27.

Los supuestos adicionados al texto del artículo 27 radicaron en establecer la facultad del gobierno federal para celebrar con empresas productivas estatales y privadas, contratos mercantiles relacionados con la exploración y extracción de hidrocarburos nacionales, y para que las empresas productivas de Estado, a su vez, gozaran de la capacidad de suscribir contratos mercantiles con otros entes públicos o privados para realizar en conjunto dichas actividades.

Por su parte, la modificación del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional consistió en señalar que la planeación y el control de la exploración y extracción de los hidrocarburos nacionales se efectuaría de acuerdo con los términos adicionados al artículo 27; es decir, que la exploración y extracción de los hidrocarburos nacionales se realizaría con base en los contratos mercantiles celebrados con las empresas particulares.<sup>23</sup>

Como se puede apreciar, los cambios constitucionales fueron dirigidos a establecer las condiciones jurídicas que permitieran incentivar una mayor generación de proyectos de explotación de hidrocarburos, a fin de inyectar mayor dinamismo a la cadena productiva de la industria. Y todo ello, con el objetivo principal de estimular la economía y el desarrollo global de la nación a través de un mayor flujo de ingresos públicos. Este aspecto sustancial por el cual nacieron y se justificaron los cambios propuestos mediante la iniciativa de reforma fue redactado de la siguiente manera en el texto constitucional aprobado mediante el decreto de reforma, del 20 del diciembre de 2013:

#### Artículo 27.

...

Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares...

---

<sup>23</sup> García Rivera (2015:75) señala que el esquema legal sustentado bajo la reforma constitucional de los hidrocarburos, del 20 de diciembre de 2013, desarticuló la estructura legal que había fundamentado la explotación pública de la cadena productiva de los hidrocarburos nacionales, para transitar a la participación privada en el sector energético hidrocarburi-fero mexicano.

Si bien fue importante establecer en la redacción constitucional la finalidad sustancial por la que la renovación de la industria hidrocarburífera mexicana se propinó, también lo es que no era imprescindible prescribirla, pues al ser los recursos naturales hidrocarburíferos de carácter público, su riqueza no podría ser o tener otra naturaleza ni podría ser destinada para otros fines más que para los de carácter y beneficio colectivo.<sup>24</sup>

Sin embargo, lo que sí era y es significativo de la planeación financiera sustentada en la reforma constitucional de los hidrocarburos es saber la manera en que se reglamentó la distribución de los recursos públicos entre los ámbitos de gobierno del Estado mexicano, pues resulta trascendente saber qué grueso de los ingresos obtenidos de la renovada explotación de los hidrocarburos serán destinados para las finanzas municipales.

De igual forma, resulta significativo ubicar qué posibles gastos se generarán a cargo del gobierno municipal, de acuerdo con las exigencias públicas de la industria y las competencias jurídicas que tiene asignadas a raíz del

---

<sup>24</sup> El tribunal constitucional lo interpretó en ese sentido en su pronunciamiento 733/2004, del 10 de febrero de 2004, determinada bajo el rubro de “Petróleos Mexicanos. Puede realizar todas las actividades administrativas, mercantiles y penales que sean necesarias para lograr que el petróleo sea una de las bases del desarrollo económico del país, y cuidar así que la explotación sea racional, manteniendo un desarrollo integral y sustentable, manteniendo el dominio directo de la nación sobre el petróleo, de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las futuras. Interpretación directa, histórica y teleológica del artículo 27 de la Constitución general de la República”, en el cual esencialmente señaló: “El cúmulo de actos sociales históricos que están vinculados con la exploración y explotación del petróleo, deben considerarse, sin duda alguna, al interpretar lo que el artículo 27 de la Constitución dispone en tratándose del petróleo, básicamente el punto vinculado con el dominio que del mismo tiene la nación, así como lo concerniente a que al ser el pueblo mexicano quien debe beneficiarse con la explotación del petróleo”, continúa apuntando, “La explotación del petróleo en forma exclusiva por el Estado mexicano, regulada por el artículo 27 constitucional, tiene como finalidad sustancial el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” y concluye “en la interpretación del artículo 27 constitucional vigente, se debe considerar el argumento histórico y, por lo tanto, tomar en cuenta que la reivindicación de los derechos de la nación sobre el petróleo fueron el resultado de un movimiento social proyectado a través del tiempo que se inició con la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete, y continuó con una serie de medidas legislativas que se suceden en los gobiernos de la Revolución y concluye, en su primera etapa, con el decreto expropiatorio de dieciocho de marzo de mil novecientos treinta y ocho. Así puede concluirse que sobre la institución jurídica del «dominio» utilizada en el artículo 27 constitucional, para establecer que la nación la tiene sobre el petróleo, está tutelada tanto por el órgano legislativo histórico como el contemporáneo, y su existencia no es para atender intereses particulares, sino públicos”.

proceso general de descentralización, pues se debe reconocer que las repercusiones financieras no sólo serán retributivas, sino también representarán un gasto para los distintos órdenes de gobierno, especialmente para aquellos que se encontrarán vinculados con su implementación, por encontrarse ubicados sobre zonas de exploración y extracción de hidrocarburos.

Pero lo más trascendental del análisis legal del contexto financiero público de la reforma constitucional es adquirir elementos suficientes para juzgar la viabilidad del impacto que podría tener la enmienda constitucional en las finanzas municipales. Es decir, si el fin de obtener mayores ingresos para contribuir al fortalecimiento financiero de los ámbitos de gobierno de México podría ser concretizado satisfactoriamente en el ámbito municipal, previo balance de los posibles ingresos y egresos que se le generarán a raíz de la implementación de la propia reforma energética.

#### IV. REPERCUSIÓN EN EL GASTO PÚBLICO LOCAL POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El principal beneficio esperado de la reforma constitucional en materia energética del 20 de diciembre 2013 es la obtención de mayores ingresos como consecuencia del aumento de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se sustentará sobre el nuevo esquema constitucional.<sup>25</sup> Estas percepciones económicas se utilizarán para sufragar las acciones destinadas a mejorar las condiciones económicas de las finanzas públicas de los entes de gobierno del Estado mexicano y de la población en general.

De acuerdo con la predicción oficial, el aumento de ingresos será resultado del aumento en la producción de gas y petróleo que se espera habrá en los próximos años. Por ejemplo, en petróleo se espera un aumento en su producción actual de 2.5 millones de barriles diarios a 3.5 millones para los próximos doce años; en gas natural, su expectativa de producción parte de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos que se producen hoy en día, a 10

---

<sup>25</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa que propuso la principal legislación materializa este aspecto sustancial de la reforma energética de los hidrocarburos. En la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2014 se confirma que “con independencia de que la Nación realice las actividades —ya sea mediante sus empresas productivas o con el apoyo de empresas particulares—”, nuestra norma fundamental estableció como mandato obligatorio que las diversas formas en las que la nación ejerza las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tendrán como objetivo o propósito “obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación”, p. 25.

mil 400 millones de pies cúbicos que se esperan producir en el lapso de los próximos diez años.<sup>26</sup>

Estas expectativas en la producción son las que vislumbran el auge de ingresos para la federación y demás entes territoriales de gobierno en los siguientes años, particularmente en aquellos que gozan de recursos hidrocarbúricos. Y es que derivado de las nuevas condiciones jurídicas establecidas a partir de la reforma constitucional de 2013, y las condiciones geológicas que imperan en su subsuelo, los gobiernos estatales y municipales prospectan un caudal de ingresos significativo para los próximos años.

Tamaulipas es un ejemplo de lo anterior, ya que al encontrarse situado sobre tres de los yacimientos hidrocarbúricos más grandes del país: el Activo Integral Burgos; el Activo de Producción Poza Rica-Altamira y el Cinturón Plegado Perdido, los primeros ubicados al norte y sur de su territorio, y el último situado frente a las costas de sus municipios de Matamoros y San Fernando,<sup>27</sup> espera un mayor flujo de recursos para su entorno gubernamental en comparación con otras entidades federativas.

No obstante, junto con esta prospectiva de ingresos, también es posible apreciar un aumento en el gasto público como consecuencia de los requerimientos públicos que la industria de los hidrocarburos demandará. Lo anterior se deja entrever al revisar las acciones gubernamentales planteadas por el gobierno del estado de Tamaulipas en su plan energético, pues de acuerdo con el volumen y magnitud de las acciones públicas ahí desglosadas, se puede asumir que representarán una inversión pública considerable.

Así, en ese documento, denominado *Agenda Energética Tamaulipas*, se han redactado las acciones públicas que deberán efectuarse para facili-

---

<sup>26</sup> Datos obtenidos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *cit.*, p. 15.

<sup>27</sup> En la actualidad, y de acuerdo con los datos nacionales prospectados hasta marzo de 2014 sobre recursos hidrocarbúricos convencionales y no convencionales, Tamaulipas figura como una de las entidades con una enorme riqueza de petróleo y gas natural. De hecho, de los 52.6 miles de millones de barriles de petróleo crudo convencional prospectados hasta marzo de 2014, el 63.3 por ciento se encuentra ubicado en las provincias petroleras de Burgos, Tampico-Misantla y golfo de México profundo, frente a las costas del estado de Tamaulipas; mientras que de los recursos prospectivos no convencionales estimados, 60.2 de los millones de barriles de petróleo crudo equivalente está situado de igual manera en el estado de Tamaulipas, específicamente en los activos integrales antes mencionados; asimismo, el gas natural en el territorio de Tamaulipas es boyante, ya que en 2010 fueron identificadas cinco provincias geológicas con un alto potencial para producir hidrocarburos contenidos en lutitas, dos de ellas ubicadas en el estado de Tamaulipas, las mencionadas cuenca de Burgos y Tampico-Misantla, siendo la primera de ellas considerada como el yacimiento de gas más grande del país. Datos obtenidos de la *Agenda Energética del Estado de Tamaulipas*, del 10 de septiembre de 2014, pp. 10 y 11, 16 y 17.

tar las actividades que directa o indirectamente estarán vinculadas con el desenvolvimiento de la exploración y extracción de hidrocarburos, que por su tamaño y extensión permiten vaticinar un gran impacto financiero en el rubro de los egresos y de la deuda pública; esto es, en su gasto público.<sup>28</sup>

Lo que también es posible colegir, es que de acuerdo con su naturaleza jurídico-competencial, un buen número de esas acciones recaerán bajo la responsabilidad del ámbito municipal, puesto que por su naturaleza y características públicas se enmarcan dentro de las funciones y facultades atribuidas constitucionalmente al municipio, acciones públicas a las que se hace referencia en el primer apartado de este capítulo, y que específicamente se enmarcan en los temas de transporte; suministro; equipamiento urbano; protección civil; protección ambiental; desarrollo económico y especialmente servicios públicos.<sup>29</sup>

En infraestructura de transporte, por ejemplo, se ha contemplado la realización, ampliación y modernización de las vialidades urbanas regionales y primarias; esto representará, por un lado, la construcción de vialidades regionales y metropolitanas estratégicas que ayuden a mejorar el flujo de materiales, suministros y personas a las zonas de actividad energética, y por el otro, la identificación de las rutas de transporte de bienes y personas con impacto energético para ser mejoradas o modernizadas.

En infraestructura de suministro, por otra parte, se ha considerado desarrollar plantas de bombeo y de tratamiento de aguas residuales para abastecer la demanda de la industria hidrocarburífera y de las concentraciones urbanas con potencial energético; es decir, se han contemplado proyectos de infraestructura de dotación de agua y drenaje para la industria y los nuevos crecimientos urbanos en las ciudades con potencial energético, especí-

---

<sup>28</sup> Priego Álvarez (2004:241) señala que el gasto público “es el empleo de las cantidades consignadas, más que su autorización, con el objeto de hacer frente a las atenciones especificadas en el rubro de salidas del presupuesto”; Bayona (1982:28) ofrece una definición más amplia, al determinar que el gasto público es una necesidad general, una función financiera y un flujo monetario, ya que las erogaciones estatales son un conjunto de requerimientos públicos cuya satisfacción exige el uso de fondos públicos; a su vez, es un procedimiento complejo por medio del cual se cubren las necesidades de la colectividad mediante el empleo de dinero público; y por último, es también un conjunto de flujos monetarios para la satisfacción de asuntos públicos.

<sup>29</sup> Sobre esta asignación constitucional de funciones al municipio, Quintana Roldán (2003:422) destaca que “corresponden al Municipio los servicios públicos básicos, los que son de una urgencia inmediata para la vida misma, como son entre otros: agua potable, mercado, panteones, drenaje, etc. Históricamente el municipio ha prestado servicios públicos muy diversos, son embargo el papel que juega el Municipio en la sociedad y el Estado contemporáneo, lo ubican como prestador de los servicios primarios de convivencia social”.

ficamente, obra que cubra los requerimientos de abasto y desalojo del vital líquido en las nuevas zonas habitacionales e industriales.

Otro aspecto que se ha prospectado desarrollar mediante acciones gubernamentales específicas es el ligado con el enorme flujo de negocios vinculados a las actividades productivas de la energía hidrocarburífera, que en atención al contenido mínimo nacional que se ha estipulado en la nueva legislación hidrocarburífera prevé un aumento en la contratación de servicios locales.

Para esta área, el plan estatal de energía ha previsto generar infraestructura que permita impulsar el involucramiento de las empresas locales con la cadena productiva de los hidrocarburos; de manera específica, se ha planeado realizar edificaciones especializadas, como parques industriales y de abastecimiento cercanos al puerto de Matamoros y cuenca de Burgos, para las pequeñas y medianas empresas que prestarán sus servicios a los fabricantes de plataformas y embarcaciones petroleras.

Hasta aquí es posible apreciar, que parte del desarrollo infraestructural que se tiene considerado realizar en Tamaulipas, indudablemente requerirá una intensa ampliación y mejoramiento de los servicios públicos de agua, drenaje y alcantarillado; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; alumbrado público y equipamiento urbano en general, constitucionalmente atribuidos al gobierno municipal.

Otros de los aspectos a los que el plan estatal energético les ha prospectado acciones gubernamentales específicas son los relacionados con el medio ambiente y la protección civil. En el caso del medio ambiente, el plan estatal ha considerado realizar acciones dirigidas a minimizar los efectos ambientales y de riesgo en la población, por medio de la elaboración de programas e infraestructura que atiendan los residuos de manejo especial asociados a la actividad petrolera.

En lo que a la materia de protección civil refiere, el plan energético tamaulipeco ha planteado proteger a la población de los riesgos asociados a la actividad energética, por medio del equipamiento y vigilancia de las actividades energéticas con riesgo potencial de afectación en los bienes y calidad del medio ambiente.<sup>30</sup>

Estos aspectos de igual forma involucrarán la participación activa del municipio, no sólo a través de la construcción de infraestructura, sino creando o desarrollando áreas específicas dentro de su administración pública

---

<sup>30</sup> Cada una de estas actividades públicas que se desglosan y que se han programado para impulsar el desarrollo de la constitucionalmente renovada industria de los hidrocarburos se encuentran detalladas en la referida *Agenda Energética del Estado de Tamaulipas*, cit., pp. 29, 49-55 y 63-66.

que las atiendan, pues al igual que los servicios públicos, la protección civil y del medio ambiente, han sido funciones constitucionalmente descentralizadas al municipio para que las realice.

Indudablemente, las acciones públicas desglosadas exigirán la participación del ámbito de gobierno municipal en su cumplimiento, ya sea de manera directa o coordinada, pues como se ha señalado, el marco normativo constitucional que se ha desarrollado en los últimos años lo compromete invariablemente a participar en la ejecución de las actividades planeadas para el desarrollo económico y social de la nación.

Y que para el caso del desarrollo de la nueva forma constitucional de explotación de hidrocarburos, compromete al municipio a colaborar directamente en las áreas de los servicios públicos y equipamiento urbano, y coordinadamente en los temas de protección ambiental, protección civil y desarrollo económico.

Esta participación, que por ministerio constitucional exige la colaboración municipal directa o coordinada, requiere de acciones y actividades públicas que indefectiblemente representarán la necesidad de erogar recursos económicos para financiarlas, lo que por consecuencia le representará un aumento en su gasto público.

En definitiva, se vislumbra complicado que los gobiernos municipales de Tamaulipas puedan financiar o cofinanciar los requerimientos públicos planeados por el gobierno regional para coadyuvar la estrategia nacional de desarrollo que se fundamenta en la industria de los hidrocarburos, ya que, como se ha precisado, los ingresos que recibe el ámbito municipal de sus tributos propios y de las transferencias intergubernamentales federales no son ni siquiera suficientes para cubrir sus necesidades presupuestarias básicas.

## V. INGRESOS PÚBLICOS HIDROCARBURÍFEROS. SU REFERENCIA ECONÓMICA EN LAS FINANZAS MUNICIPALES

Para determinar qué recursos públicos hidrocarburiíferos se ministrarán al municipio, y en qué proporción se destinarán para fortalecerlo financieramente, es necesario analizar los ordenamientos y las modificaciones jurídicas realizadas en materia financiera y tributaria. Los dispositivos normativos que en particular se analizarán son los encargados de instrumentar la constitución, captación y repartición de los ingresos generados por la explotación de los hidrocarburos nacionales.

Al abordar el estudio de su redacción legal, será posible conocer cuáles son los ingresos que se generarán a favor del Estado mexicano por las asig-

naciones y los contratos mercantiles;<sup>31</sup> cuáles serán objeto de distribución en el ámbito de gobierno municipal, y cuál será su finalidad específica en el gasto local; esto es, cuál será, en caso de existir, el rubro del gasto público municipal al que se habría de destinar para sufragarlo.

Los dispositivos normativos objeto de examen, por la función constitutiva y distributiva que tienen en los nuevos ingresos hidrocarburíferos, son: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, del 14 de agosto de 2014; la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, del 11 de agosto de 2014;<sup>32</sup> la Ley de Coordinación Fiscal, del 27 de diciembre de 1978; la Ley Federal de Derechos, del 31 de diciembre de 1981, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del 30 de marzo de 2006.

El primer dispositivo normativo que se analiza es la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, cuya finalidad normativa es la de establecer y regular las figuras jurídicas de ingresos que se percibirán a favor del Estado mexicano como resultado de la reforma constitucional. A la par, se analizará la Ley Federal de Derechos, por la injerencia legal que tuvo al ser modificada para completar el cuadro de ingresos hidrocarburíferos establecido.

Al examinar la regulación de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se aprecia un esquema legal de percepciones concebido bajo los siguientes tres tipos de ingresos: las contraprestaciones,<sup>33</sup> que son los conceptos de ingresos que se establecerán a favor del Estado mexicano dentro de los contratos

---

<sup>31</sup> “Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer:

<sup>1</sup> El régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las Contraprestaciones que se establecerán en los Contratos”.

<sup>32</sup> Así se destaca en la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2014, al señalarse que “El Decreto de reforma constitucional ya aludido, introdujo en nuestro sistema jurídico un nuevo esquema de explotación de los hidrocarburos propiedad de la Nación, el cual tiene como uno de sus principales objetivos el obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación... Así pues, la reforma constitucional en comento modernizó los mecanismos a través de los cuales el Estado llevará a cabo la explotación de los recursos del subsuelo, incorporando la participación de los particulares en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, a nombre y por cuenta del Estado, de manera que se maximicen los ingresos públicos derivados de las actividades mencionadas”, pp. 1 y 2.

<sup>33</sup> Este tipo de ingresos se encuentra establecido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, como sigue: “Artículo 4. Las Contraprestaciones que se establezcan en los Contratos se calcularán y entregarán al Estado y a los Contratistas conforme a los mecanismos previstos en cada Contrato, siguiendo las reglas y bases señaladas en la presente Ley”.

mercantiles; los derechos,<sup>34</sup> que son los ingresos de corte fiscal que se originarán de las asignaciones otorgadas a las empresas productivas del Estado, y un impuesto,<sup>35</sup> único ingreso de clase impositiva que se producirá al gravar las actividades de exploración y extracción realizadas, tanto por las empresas públicas como por las empresas privadas.<sup>36</sup>

El primer tipo de ingresos, las contraprestaciones, ha sido enmarcado por el ordenamiento jurídico financiero bajo cinco diferentes conceptos: la cuota contractual para la fase exploratoria; la regalía; el bono a la firma del contrato; la tasa al valor contractual de los hidrocarburos, y el porcentaje a la utilidad operativa.

El primer concepto de contraprestación, la denominada cuota contractual para la fase exploratoria, se ha fijado como un pago que el contratista deberá cubrir a favor del Estado mexicano por el área contractual designada para realizar la etapa de exploración. Esta contraprestación deberá ser incluida en todos los tipos contractuales que se celebren entre el Estado mexicano y las empresas particulares.<sup>37</sup>

Por su parte, la compensación económica de la regalía es un concepto establecido por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, a través del cual el

---

<sup>34</sup> Los ingresos por derechos son fijados dentro del título tercero de la mencionada Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

<sup>35</sup> El único impuesto que la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos prevé es el siguiente: “Artículo 54. Están obligados al pago del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, los Contratistas y Asignatarios por el Área Contractual y Área de Asignación, respectivamente, definida en el Contrato o Asignación que corresponda”.

<sup>36</sup> Es importante subrayar que los ingresos por contraprestaciones se reputan mercantiles al nacer y generarse a partir de la relación comercial que se establece mediante los contratos mercantiles celebrados para realizar la exploración, extracción y en general la explotación de los hidrocarburos nacionales. Por su parte, los ingresos originados por los derechos y el impuesto por las actividades de exploración y extracción de los hidrocarburos nacionales son de carácter fiscal. Esta circunstancia sustancial entre los ingresos se destaca en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos al señalarse que “En primera instancia es importante aclarar que hablar de un régimen fiscal en los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos no implica un esquema tributario, es decir, que no se refiere al ámbito de las contribuciones como son los impuestos o derechos. En el medio petrolero se conoce como “régimen fiscal” a la regulación y a los términos que se establecen en los contratos —sujeto al acuerdo de voluntades de las partes— sobre las prestaciones que obtendrá el Estado derivado de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. En ese sentido, los términos fiscales para los contratos a los que se refiere la Ley que se propone, no tienen la naturaleza de contribuciones, sino de contraprestaciones contractuales con mecanismos para su determinación”, *cit.*, p. 5.

<sup>37</sup> La redacción legal de esta contraprestación se encuentra en los artículos 6, fracción I, b); 11, fracción I, a) y 12, fracción I, a) de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de agosto de 2014.

contratista paga al Estado mexicano una suma en función del valor contractual del hidrocarburo que se va a explorar y extraer. El importe de esta contraprestación se determinará aplicando un porcentaje al valor contractual del hidrocarburo mediante el mecanismo que se especifique en el contrato y la legislación. Al igual que la cuota contractual, esta contraprestación deberá ser incluida en todos los instrumentos contractuales que se celebren.<sup>38</sup>

El tercer concepto de contraprestación, el bono a la firma del contrato, es un concepto de ingreso que se fijará durante el proceso de licitación, cuyo monto el contratista deberá liquidar en efectivo al momento de licitar. De hecho, esta contraprestación puede ser establecida antes de iniciar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. La función principal del bono es avalar la formalidad de las ofertas económicas.<sup>39</sup>

Uno más de los ingresos derivados de la legislación instrumental de la reforma constitucional es la contraprestación de la tasa al valor contractual de los hidrocarburos, el cual se obtendrá de aplicar un porcentaje predeterminado al importe resultante de la resta que se realice sobre el valor contractual del hidrocarburo, el monto de las regalías pagadas por el contratista y los costos de recuperación. Esta contraprestación se prospecta como una de las más retributivas para las finanzas públicas, puesto que se aplica sobre una de las áreas más rentables de la explotación de los hidrocarburos: su valor contractual.

El quinto y último ingreso gestado dentro del concepto de la contraprestación es el porcentaje a la utilidad operativa, el cual se fundamenta sobre un valor porcentual que se aplica al monto de la utilidad obtenida por la venta de los hidrocarburos producidos, o a la suma total de su producción generada. Esta contraprestación, junto con la de la tasa al valor contractual, se proyecta como una de las más rentables para el Estado mexicano.

Debe señalarse que sustancialmente los ingresos derivados de las contraprestaciones de la tasa sobre el valor contractual de los hidrocarburos y el porcentaje sobre la utilidad operativa de los hidrocarburos se asemejan

---

<sup>38</sup> El artículo 24 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos es el precepto que fija esta contraprestación, y que a la letra señala:

“Artículo 24. Los Contratos preverán Contraprestaciones cada Periodo denominadas Regalías, a favor del Estado Mexicano. El monto de las Regalías se determinará para cada tipo de Hidrocarburo...”.

<sup>39</sup> Esta compensación económica se establece como sigue: “Artículo 7. El bono a la firma a que se refiere la fracción I del apartado A del artículo 6 de esta Ley será determinado por la Secretaría para cada Contrato y su monto, así como sus condiciones de pago, se incluirán en las bases de la licitación para su adjudicación o en los Contratos que sean resultado de una migración. Dicho bono será pagado en efectivo por el Contratista al Estado Mexicano a través del Fondo Mexicano del Petróleo”.

en cuanto a que se soportan sobre mecanismos porcentuales para su generación; pero adjetivamente son distintos, ya que se regulan por modelos contractuales con términos, mecanismos y condiciones distintos. Así, mientras que la contraprestación de la tasa se establece en los contratos de licencia, y su monto se obtiene con base en el valor contractual de los hidrocarburos, la contraprestación del porcentaje a la utilidad operativa se fija en los contratos de utilidad y producción compartida.<sup>40</sup>

El segundo grupo de ingresos contemplados en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos son los derechos, los cuales se generarán de las asignaciones otorgadas a las empresas productivas del Estado. Este tipo de percepciones se encuentran revestidas de naturaleza fiscal, ya que están concebidas dentro de una de las figuras contributivas del sistema fiscal mexicano. Los derechos que se prescriben por la Ley son tres: el derecho por la utilidad compartida; el derecho por la extracción de hidrocarburos y el derecho por la exploración de hidrocarburos.

Es importante subrayar que para contemplar este tipo de ingreso en la nueva regulación fue necesario realizar una transición normativa de sus elementos y mecanismos establecidos en la Ley Federal de Derechos, pues se consideró importante incorporar todos los ingresos derivados de la exploración y extracción de hidrocarburos en una sola norma, a fin de evitar con ello una regulación difusa.

La primera figura jurídica que la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos recibió de la Ley Federal de Derechos fue el del derecho a la utilidad compartida, cuyo objeto gravable recae sobre la actividad extractiva de hi-

---

<sup>40</sup> Artículos 6, fracción IV, 11, fracción I, c) y 12, fracción I, c) de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos:

“Artículo 6. Los Contratos de licencia establecerán las siguientes Contraprestaciones:

A. A favor del Estado:

...

IV. Una Contraprestación que se determinará en los Contratos considerando la aplicación de una tasa al Valor Contractual de los Hidrocarburos”.

“Artículo 11. Los Contratos de utilidad compartida establecerán las siguientes Contraprestaciones:

I. A favor del Estado Mexicano:

...

c) Una Contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la Utilidad Operativa...”.

“Artículo 12. Los Contratos de producción compartida establecerán las siguientes Contraprestaciones:

I. A favor del Estado Mexicano:

...

c) Una Contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la Utilidad Operativa...”.

drocarburos que el asignatario realice durante un ejercicio fiscal. La instrumentación tributaria de este derecho opera aplicando una tarifa inicial del sesenta y cinco por ciento sobre la base del valor de los hidrocarburos extraídos menos deducciones, con una periodicidad anual.<sup>41</sup>

El segundo derecho recepcionado por la nueva legislación de ingresos sobre hidrocarburos fue el derecho de extracción de hidrocarburos, contribución que grava la extracción de hidrocarburos efectuada por el asignatario durante un mes, y cuya base gravable recae sobre el valor de los hidrocarburos extraídos mensualmente sin deducciones. La tarifa de este derecho varía de acuerdo con el tipo de hidrocarburo extraído, y su periodicidad de pago es mensual.<sup>42</sup>

El último de los conceptos migrados fue el derecho por la exploración de hidrocarburos, concepto cuya naturaleza fiscal grava la actividad exploratoria realizada en un área asignada. La base gravable es el periodo de tiempo que dure la exploración del área asignada, y su tarifa varía de acuerdo con el número de meses; de mil seiscientos cincuenta pesos durante los primeros sesenta meses; y de dos mil setecientos cincuenta pesos a partir del mes sesenta y uno. El periodo de pago de esta contribución es anual.<sup>43</sup>

El tercer tipo de ingresos establecidos por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos es un impuesto, el único instaurado por este ordenamiento regulatorio, el denominado impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Este tributo en particular grava las fases de exploración y extracción realizadas en las áreas contractuales y asignadas; su base gravable recae sobre cada kilómetro cuadrado de extensión territorial provista en el contrato o en la asignación; los sujetos pasivos en su relación tributaria son el contratista y el asignatario, y su tarifa es de mil quinientos pesos por kilómetro cuadrado en fase de exploración, y de seis mil pesos por kilómetro cuadrado en fase de extracción; su periodo de pago es mensual.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> La redacción legal del artículo 39 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos permite apreciar la recepción que este ordenamiento jurídico tuvo de este ingreso de orden tributario: “Artículo 39. Los Asignatarios pagarán anualmente el derecho por la utilidad compartida...”.

<sup>42</sup> El artículo 44 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece: “El Asignatario estará obligado a pagar mensualmente el derecho de extracción de hidrocarburos...”.

<sup>43</sup> En la literalidad del artículo 45 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se observa el establecimiento legal del derecho de explotación de hidrocarburos que migró de la Ley Federal de Derechos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1981: “El Asignatario estará obligado al pago mensual del derecho de exploración de hidrocarburos, por la parte del Área de Asignación que no se encuentre en la fase de producción...”.

<sup>44</sup> Redacción del artículo 54 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos: “Están obligados al pago del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, los

Del análisis realizado se puede observar que se han erigido tres conceptos jurídicos de ingresos distintos, en un total de nueve figuras delimitadas en dos áreas jurídicas diferentes; cinco pertenecientes al campo jurídico mercantil, por ser concebidos en la relación comercial que nace a partir de los contratos de licencia, de utilidad compartida, de producción compartida y de servicios, y cuatro al campo jurídico fiscal, por estar enmarcados dentro de los tipos contributivos de los derechos y del impuesto.

Ubicados los ingresos hidrocarburíferos que se emplearán para captar la renta que se espera obtener con la apertura de la industria de los hidrocarburos, el siguiente paso es conocer y desentrañar el o los mecanismos jurídico-financieros que se han implantado para captarlos y distribuirlos. El objetivo de ello es situar cuál o cuáles de las nueve incorporaciones económicas impactarán en las finanzas municipales, y en qué rubro del gasto público municipal deberán ser asignados.

Los siguientes ordenamientos legales que se analizarán, para situar el trayecto que los ingresos hidrocarburíferos, seguirán al momento de ser distribuidos, son: la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y, de nueva cuenta, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

El primer dispositivo normativo en análisis es la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, el cual regula la forma en que se constituirá el fideicomiso público que habrá de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de los actos jurídicos mercantiles y administrativos celebrados para llevar a cabo la exploración y extracción de hidrocarburos nacionales.<sup>45</sup>

---

Contratistas y Asignatarios por el Área Contractual y Área de Asignación, respectivamente, definida en el Contrato o Asignación que corresponda...”.

<sup>45</sup> Artículos 1o. y 4o., fracción I, de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de agosto de 2014.

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual tendrá como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de los impuestos, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 de la propia Constitución y los transitorios Décimo Cuarto y Décimo Quinto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013”.

“Artículo 4. El patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo se constituirá por:

I. Los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley”.

Acorde a la redacción legal de la Ley en análisis, el patrimonio del fideicomiso estará integrado por los ingresos generados por las figuras económicas de las contraprestaciones y las contribuciones aplicadas a los contratos y las asignaciones, salvo los obtenidos mediante la figura jurídico-tributaria del impuesto. Básicamente, el fondo mexicano del petróleo será el principal receptor de los ingresos hidrocarburíferos.

Esa regulación permite no sólo apuntar al Fideicomiso Mexicano del Petróleo como el principal fondo captor de los ingresos hidrocarburíferos, sino también ubicar cuáles son los ingresos derivados de la actividad de exploración y extracción que se encargará de distribuir. De acuerdo con la regulación del fondo mexicano del petróleo, las incorporaciones económicas que el fondo recibirá y distribuirá serán las cinco contraprestaciones y los tres derechos.

Una vez recepcionados los ingresos provenientes de las ocho figuras económicas precisadas, el fideicomiso procederá a realizar su distribución entre los siguientes rubros y bajo el siguiente orden de preferencia: 1. El pago de las obligaciones adquiridas mediante los contratos y las asignaciones; 2. Transferencias ordinarias a fondos con objetivos específicos y en caso de recursos remanentes; 3. Transferencias a un fondo de reserva para constituir el ahorro a largo plazo de la nación.<sup>46</sup>

De los tres destinos fijados legalmente, sólo el de las transferencias ordinarias muestra dos medios financieros que serán empleados para destinar ingresos al ámbito municipal, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, los cuales a su vez se reglarán por dos de los ordenamientos legales que fueron modificados para complementar y armonizar la instrumentación jurídica distributiva: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Coordinación Fiscal.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, su capitalización se realizará de acuerdo con lo estipulado en el artículo 87, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabili-

---

<sup>46</sup> Artículo 16, fracción II, incisos b) y c) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de agosto de 2014.

“Artículo 16. Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:

II. En términos del Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias en el siguiente orden de prelación:

...  
b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;  
c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos...”.

dad Hacendaria; esto es, mediante los recursos que el fondo mexicano del petróleo le efectúe por la vía de las transferencias ordinarias, y cuyo importe será determinado al multiplicar el factor del 0.0064 al monto del ingreso petrolero aprobado por la Ley de Ingresos de la Federación; es decir, de cada 1,000.00 pesos que sean aprobados por la Ley de Ingresos Federal, 6.40 pesos serían asignados para este fondo.<sup>47</sup>

Asimismo, en los artículos 19, fracción IV, inciso a), último párrafo, y 21, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prescribe que el destino de los recursos enviados a este fondo serán las compensaciones creadas para afrontar una baja en la recaudación federal participable. Esto quiere decir que cuando el monto de las participaciones disminuya, y por tanto, la financiación pública de los estados y municipios se agrave por el déficit presupuestario que se presente, los recursos del fondo serán los que se empleen para subsanarlo a través de la figura de las compensaciones.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Redacción literal del artículo 87 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo de 2006:

“Artículo 87. Las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo que se realicen al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, se sujetarán a lo siguiente:

...

II. Los recursos que deberán destinarse al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0064”.

<sup>48</sup> Artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo de 2006, que a la letra señala: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

...

IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:

a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

...

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos del Gobierno Federal. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al monto que resulte de multiplicar un factor de 0.04 para el caso del inciso a)... por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la Ley de Ingresos en los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo”.

“Artículo 21. ...

La vinculación que el fondo muestra ofrece entre los ingresos públicos originados con la reforma constitucional de los hidrocarburos y las finanzas municipales, se localiza precisamente en el mecanismo de compensaciones que se activa al momento de disminuir la recaudación de ingresos federales participables, puesto que a partir de 2015, parte del capital que nutrirá de recursos al mecanismo compensatorio provendrá del patrimonio constitutivo del Fondo Mexicano del Petróleo.

En las reglas operativas del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, el destino municipal de los ingresos públicos hidrocarburíferos se muestra más explícito, dado que en su regla novena, fracción I, inciso c), se señala que los recursos del fondo serán entregados a las entidades federativas, quienes a su vez le entregarán a los municipios de su competencia territorial el monto compensatorio correspondiente.<sup>49</sup>

Como se puede observar, a través de las cuotas compensatorias los municipios recibirán de manera diluida una pequeña parte de los ingresos generados por los hidrocarburos para ser aplicados en cualquier rubro de su gasto público, pues al ser incorporaciones económicas que compensarán participaciones, la naturaleza de su destino erogatorio deberá ser el mismo que el de una participación federal.

La otra bolsa que recibirá ingresos derivados de la exploración y extracción de hidrocarburos, para ser destinados a las finanzas municipales, es el de Extracción de Hidrocarburos; este fondo, al igual que el anteriormente expuesto, es remitido en cuanto a su regulación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a su vez hace lo propio a la Ley de Coordinación Fiscal.

---

La disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas de acuerdo con sus respectivas reglas de operación”.

<sup>49</sup> Novena regla, fracción I, c) de las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de 26 de marzo de 2009:

“I. Entregar a las Entidades las cantidades que procedan para compensar la disminución en el monto de las Participaciones vinculadas con la Recaudación estimada en la Ley de Ingresos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21, fracción II, párrafo segundo, de la Ley, y 12 A del Reglamento.

Durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en una proyección de las finanzas públicas que elabore la Secretaría, en la que se determine la disminución de la Recaudación, se podrán realizar compensaciones provisionales en los términos siguientes:

[...].

c) Corresponderá a las Entidades entregar a los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, las cantidades que, de conformidad con las compensaciones referidas en el inciso anterior, les correspondan...”.

Acorde a lo establecido por artículo 91 del primer ordenamiento, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Fondo Mexicano del Petróleo, enviará ingresos, vía transferencias ordinarias, al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, por la suma resultante de aplicar el factor de 0.0087 sobre el importe de ingresos aprobado por la Ley de Ingresos de la Federación; esto es, por cada 1,000.00 pesos aprobados por la ley de ingresos federal, 8.70 pesos serán ministrados para capitalizar el fondo.<sup>50</sup>

Para apreciar lo concerniente a la distribución de este fondo, es necesario pasar de la regulación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que en su artículo 4o. se establece que una vez constituido el capital del fondo, se distribuirá entre las entidades federativas y los municipios clasificados como extractores de gas y petróleo, bajo un porcentaje mínimo del 20 por ciento para los municipios.<sup>51</sup>

Esto quiere decir, con base en el cálculo empleado como ejemplo, que de los 8.70 pesos que se le entregarían a una entidad federativa por vía del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, 1.74 pesos le corresponderían como mínimo a los municipios clasificados como extractores de petróleo y gas.

De acuerdo con lo expuesto, estas bolsas públicas son los medios financieros a través de los cuales los municipios recibirán ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo para ser empleados a su gasto público. Es decir, serán el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, los instrumentos jurídico-financieros empleados por el gobierno federal para ministrar a la haciendas

---

<sup>50</sup> Artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: “La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice al Fondo de Extracción de Hidrocarburos será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087, y se sujetará a lo establecido en el artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal”.

<sup>51</sup> Este mecanismo lo señala en su redacción legal el artículo 4o. B de la Ley de Coordinación Fiscal, del 31 de diciembre de 1981: “El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de acuerdo a la fórmula siguiente: ...

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas, incluyendo las cantidades que se perciban en tal caso por concepto de compensación”.

locales, parte de los ingresos generados por las contraprestaciones y los derechos por hidrocarburos.

Otro de los fondos que será capitalizado por incorporaciones económicas derivadas del nuevo esquema constitucional, y que serán destinados a la hacienda municipal, es el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. Esta bolsa, a diferencia de las anteriores, no será objeto de la distribución de recursos que realizará el Fondo Mexicano del Petróleo.

Y es que si bien el patrimonio del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se constituirá del caudal proveniente de los ingresos generados por uno de los conceptos fijados por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, lo cierto es que no serán de los encauzados por medio de las transferencias ordinarias del Fondo Mexicano del Petróleo.

En efecto, de acuerdo con el citado artículo 1o. de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la única incorporación económica derivada de las asignaciones y contratos que el fideicomiso no recibirá, y por ende no distribuirá, es la figura tributaria del impuesto.

Esto quiere decir que de todos los ingresos mercantiles y fiscales que la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos instauró, el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos es el único que no será distribuido por el Fondo Mexicano del Petróleo, y por consecuencia, tampoco será regulado por la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

La ley que regula el mecanismo del fondo es la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, que en su artículo 57, fracciones I y II, señala que los recursos recaudados por el impuesto a la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos serán los que financieramente integrarán su capital, para posteriormente distribuirlo entre los municipios productores de hidrocarburos.<sup>52</sup>

Esta regulación permite apreciar la vinculación del ingreso derivado del impuesto con las finanzas municipales, ya que como lo establecen las fracciones del dispositivo normativo en cita, el ingreso producido por el

---

<sup>52</sup> El artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece:

“El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente Título...”

Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus municipios...”

impuesto hidrocarburífero será ministrado en su totalidad a las entidades federativas y los municipios donde se ubiquen las áreas contractuales o las áreas de asignación, en un porcentaje del veinte por ciento como mínimo para el gobierno municipal.

Es decir, de acuerdo con la regulación de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, las entidades federativas con presencia de áreas contractuales o áreas de asignación terrestres o marítimas recibirán el cien por ciento del ingreso obtenido por medio del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, del cual el veinte por ciento por lo menos le corresponderá a los municipios con actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Sirve de ejemplo a lo anterior, la licitación del área contractual terrestre denominada “Ricos”, ubicada en el municipio de Río Bravo en el estado de Tamaulipas, cuya extensión territorial es de 23.7 km<sup>2</sup>;<sup>53</sup> con base en su extensión y la tasa aplicable a la actividad de exploración, esa área contractual deberá generar mensualmente para el estado de Tamaulipas, por concepto del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, un monto aproximado de 35,550 pesos, de los cuales 28,440 pesos se destinarían para el gobierno estatal y 7,110 pesos para el gobierno municipal de Río Bravo.

En ese mismo artículo 57, pero en su fracción IV, se prescribe en qué área del gasto público municipal deberán ser destinados los recursos ministrados a los municipios por medio del fondo; principalmente, de acuerdo con la fracción IV, el dinero deberá invertirse en infraestructura destinada a reparar las afectaciones del entorno social y ambiental municipal originadas por la ejecución de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Licitación R01-L03, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2015.

<sup>54</sup> Fracciones I, II y IV del artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos a la letra señalan:

“I. En los casos en que las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación se ubiquen en regiones terrestres, el 100% de los recursos recaudados se destinará a la entidad federativa donde se sitúen dichas áreas. Las entidades federativas deberán distribuir al menos el 20% de los recursos a los municipios en donde se encuentren las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación, considerando la extensión de las mismas respecto del total correspondiente a la entidad federativa...

II. En los casos en que las Áreas Contractuales o las Áreas de Asignación se ubiquen en regiones marítimas, el 100% de los recursos recaudados se destinará a las entidades federativas en cuya región se localicen dichas áreas. Las entidades federativas deberán destinar al menos el 20% de estos recursos a los municipios que registren daño al entorno social y ecológico derivado de la actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos...

De manera más específica, la regla decimocuarta de las Reglas de Operación del fondo describe las acciones y actividades públicas hacia las cuales el municipio enfocará los recursos obtenidos; las acciones que se determinan son: la construcción de rellenos sanitarios; plantas de tratamiento de agua; instalación y mantenimiento de obras de drenaje público; manejo de residuos sólidos; mejora de calidad de aire.

Así como también la preservación de áreas naturales mediante reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua; obras que mejoren la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes urbanos, metrocable de transporte o equivalentes; pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores; la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación; obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales.<sup>55</sup>

Es importante destacar que al proceder los ingresos de una figura tributaria, las entidades federativas y municipios adheridos al Sistema Nacio-

---

IV. La totalidad de los recursos se deberá destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las afectaciones al entorno social y ecológico. Las entidades federativas y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo...”.

<sup>55</sup> Regla decimocuarta de las Reglas de Operación para la Distribución y Aplicación de los Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, del 4 de junio de 2015:

“DÉCIMA CUARTA. Las acciones que tienen por objeto resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico causado por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, en las que se aplicarán los recursos para proyectos de infraestructura, son las siguientes:

I. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad de aire, sistemas de abastecimiento, distribución y almacenamiento de agua potable;

II. Obras que preserven áreas naturales, como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua;

III. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes urbanos, metrocable de transporte o equivalentes;

IV. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación, y

V. Obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales.

Las entidades federativas y municipios podrán destinar una parte proporcional equivalente al 3% de los recursos asignados

del Fondo para la realización de estudios y la evaluación de proyectos objeto del mismo. Asimismo, las entidades federativas y municipios podrán utilizar los citados recursos como contraparte estatal y en aportación con la Federación, siempre y cuando, se trate de proyectos y/o programas federales destinados a los rubros anteriormente citados”.

nal de Coordinación Fiscal no podrán establecer ni mantener tributos que graven la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico ni tampoco la protección y control al ambiente, en relación con los actos o actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, pues en caso contrario los podrán recibir los recursos generados por el impuesto a través del fondo.<sup>56</sup>

Una vez examinados en su conjunto los ordenamientos legales regulatorios de la distribución de las incorporaciones económicas percibidas a través de las nueve figuras de ingresos establecidas por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se ha logrado ubicar tres instrumentos financieros que de alguna manera harán llegar, mediante sus mecanismos, una porción de los ingresos producidos por dichas figuras, de los cuales el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos es el que mayor vinculación financiera presenta entre las finanzas municipales y la reforma constitucional en materia energética.

En efecto, de las tres bolsas públicas que se han constituido legalmente a partir de la reforma constitucional de los hidrocarburos, es el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos el de mayor relación municipal, por el impacto directo que tendrá en su hacienda, pues será el único que directamente recibirá y distribuirá ingresos generados por una de las figuras económicas implantadas en materia de hidrocarburos, que concretamente se dirigirá a financiar el gasto público originado por la implementación de la reforma energética.

No obstante lo anterior, debe señalarse que de ese mismo examen legal realizado se ha advertido que los recursos transferidos mediante los referidos fondos no terminarán fortaleciendo financieramente al municipio; es decir, de acuerdo con los mecanismos legales establecidos para realizar la distribución y aplicación de los recursos obtenidos mediante las figuras de ingresos sobre hidrocarburos, la suma que se provea al ámbito municipal, en su caso, sólo será suficiente para cubrir los daños que se ocasionen con la implementación de la reforma constitucional en materia energética, del 20 de diciembre de 2013, y no para generarle activos públicos en beneficio de su colectividad.

---

<sup>56</sup> En relación con esta limitación fiscal, Cruz Covarrubias (2004:140-141) apunta que con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal se sometió poco a poco a los estados, e implícitamente a sus municipios, al sistema de coordinación fiscal, para que dejaran de cobrar ciertos tributos, ya que si no lo hacían no obtendrían los beneficios de dicho sistema, que no eran otros más que los de carácter financiero, y concluye: “Se decía también que esta Ley sería un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo y no ha sido así, no ha funcionado”.

Circunstancia que no es de extrañarse, porque dos de los tres fondos ya existían previamente en la legislación, incluso bajo el mismo mecanismo distributivo y patrimonial. En efecto, tanto el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas como el Fondo de Extracción de Hidrocarburos existían previamente al marco normativo instrumentado para operar la distribución de ingresos públicos hidrocarburíferos derivados a raíz de la reforma constitucional de los hidrocarburos, y se capitalizaban de igual manera en parte o en la totalidad de los recursos provenientes de la explotación hidrocarburífera.

Lo anterior permite señalar que difícilmente estos dos fondos podrán ser capaces de suministrar recursos necesarios al municipio para sufragar sus necesidades financieras generales, incluidas las que se aproximan por la relación existente entre sus funciones y atribuciones constitucionales y las acciones públicas encaminadas a desarrollar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, especialmente para aquellos municipios de Tamaulipas ubicados sobre y frente a los yacimientos hidrocarburíferos de Burgos, Tampico-Misantla y Cinturón Plegado Perdido.

Y es que si bien era necesario modificar la forma de capitalización de los fondos para adecuarlos al nuevo esquema de ingresos públicos hidrocarburíferos que se estableció, también lo era que se consideraba posible y necesario modificar el mecanismo distributivo de cada uno de ellos a favor de los municipios de perfil hidrocarburífero. El de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en el sentido de establecerle una compensación especial a los municipios vinculados con la exploración y extracción de hidrocarburos que estuviera relacionado con los ingresos excedentes de una figura de contraprestación específica, y el de Extracción de Hidrocarburos, otorgándole un mayor porcentaje mínimo de repartición.

De igual forma acontece con el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, donde el mecanismo distributivo que presenta pudo haber sido planteado para beneficiar más al municipio en la dirección de haberle fijado un porcentaje mínimo mayor al establecido actualmente, y pudo haberse creado un rubro destinado a generar únicamente activos en beneficio de su colectividad, estableciéndole para ello un porcentaje exclusivo y significativo de los recursos para tal fin, y no sólo activos encaminados al desarrollo y beneficio de la industria, pues lo que finalmente se busca con esta reforma, entre otras cosas, es que parte del patrimonio que se obtenga como producto de la explotación del recurso natural hidrocarburífero se transforme en activos que beneficien a la generalidad.

## VI. CONCLUSIONES

El municipio en las últimas décadas ha sido objeto de reformas constitucionales encaminadas a descentralizarle diversas funciones y atribuciones gubernamentales y financieras para involucrarlo en la obtención del bien común colectivo de su población. Sin embargo, la parte financiera ha sido asimétrica en relación con la parte gubernamental, dando como resultado una insuficiencia económica, que lo ha afectado gravemente en su capacidad administrativa y de gobierno, lo que directa o indirectamente se ha visto reflejado no sólo en el desarrollo económico y social del propio ente público, sino en su propia colectividad.

Este deterioro económico y social orilló al gobierno federal a reestructurar ciertos sectores de la economía nacional para que ayudaran a contribuir al incremento del desarrollo económico del país mediante la obtención de más ingresos, entre ellos y tal vez el principal, la industria de los hidrocarburos, por lo que para mejorar las condiciones económicas de las finanzas públicas y de la población, el gobierno federal propuso la reforma constitucional de los hidrocarburos, que se vio consumada el 20 de diciembre de 2013. Enmienda mediante la cual se renovó la industria energética de los hidrocarburos con el objetivo de generar mayores ingresos para el desarrollo de la nación mexicana.

De esta enmienda han derivado para el municipio ciertos efectos jurídicos financieros que impactarán sus finanzas de manera importante, y al parecer en unos más que en otros. En materia de egresos y de acuerdo con las acciones públicas expuestas, el gobierno municipal tendrá la necesidad de erogar directa o coordinadamente recursos económicos para sufragar la financiación de las acciones públicas que se encuentran vinculadas a sus funciones y atribuciones constitucionales.

Es decir, que su gasto público muy posiblemente tendrá un aumento considerable en los próximos años, lo cual no es muy alentador, porque el ámbito municipal en general se encuentra en una situación financiera sumamente precaria, sin ser la excepción los municipios tamaulipecos que estarán especialmente involucrados con la implementación de los efectos de la reforma constitucional en su territorio.

Por otra parte, en el área de los ingresos no se aprecia que el ámbito municipal en lo general pueda percibir un monto de incorporaciones públicas hidrocarburíferas suficientes para superar de inicio las condiciones económicas actuales en las que se encuentra, y menos para generar un activo a

largo plazo, y en lo particular, los municipios que podrían verse mayormente beneficiados, esto es, los de perfil hidrocarburífero como los de Tamaulipas, tampoco se observa que vayan a tener un gran beneficio financiero, ya que los ingresos públicos hidrocarburíferos que se le destinen serán para subsanar los impactos sociales y ambientales provocados por la industria hidrocarburífera en su territorio, y no tanto para generales un activo de beneficio a largo plazo para su colectividad.

De manera general, se puede concluir que el esquema jurídico-financiero elaborado para instrumentar la reforma energética de los hidrocarburos no tendrá una repercusión financiera muy alentadora para el ámbito municipal, ya que la misma no se encaminó a generarle un impulso económico que le ayude a salir de su escasez y dependencia financiera en la que se encuentra, ni tampoco a generarle un desarrollo social y económico a largo plazo con base en la riqueza que se generará.

Es más, para los municipios que se encontrarán vinculados con la implementación de los efectos de la reforma, su futuro financiero luce aún menos promisorio, pues además de no salir de su escasez y dependencia o de no generar un desarrollo social y económico a largo plazo con base en la renta que se extraerá de sus territorios, se verán inmersos en otras problemáticas de carácter social, económico y ambiental provocadas por la industria, y que ante la falta de una distribución de recursos públicos hidrocarburíferos más adecuada a los requerimientos públicos que se les avecinan vislumbra en su situación financiera y gubernamental un agravamiento.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

*Agenda Energética del Estado de Tamaulipas*, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 10 de septiembre de 2014.

ARGUDIN ALCARAZ, Alfonso (1986), *La reforma municipal mexicana*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

BAYONA DE PEROGORDO, Juan José (1982), “El procedimiento del gasto público y su control”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 13.

CABRERO MENDOZA, Enrique (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Porrúa-CIDE.

CHAMORRO Y ZARZA, José Antonio (2003), *La gestión integrada del sistema tributario en el Estado descentralizado español*, Navarra, Thomson.

- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique (2004), *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa.
- Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, 2006.
- FAYA VIESCA, Jacinto (2003), *Finanzas públicas*, México, Porrúa.
- FLORES ZAVALA, Ernesto (2004), *Finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa.
- GARCÍA RIVERA, Enoc Alejandro (2016), *Estudio jurídico financiero. Poder tributario local México-España*, vol. 1, Victoria, Plaza y Valdés Editores-UAT.
- (2016), “Desarrollo de la competitividad en los municipios hidrocarbúricos del noreste de Tamaulipas”, en ROUX, Ruth y FLORES, Óscar (coords.), *Los hidrocarburos en el noreste de México. Una mirada multidisciplinaria*, Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Colegio de Tamaulipas.
- (2015), “La renovada regulación constitucional de los hidrocarburos nacionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 33, julio-diciembre.
- GARZA, Sergio Francisco de la (2005), *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa.
- MADRAZO, Jorge (2004), *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa.
- Manual de transferencias federales para Municipios*, 3a. ed., México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2011.
- MEEKISON, Peter (2000), *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la gobernanza federal*, Ottawa, Foro de Federaciones.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Hugo Nicolás (1995), “Estructura de las haciendas públicas municipales (1982-1991)”, *Federalismo y Desarrollo*, Indetec, núm. 48, marzo-abril.
- PRIEGO ALVÁREZ, Fredy (2004), *Introducción al derecho presupuestario. Naturaleza y efectos jurídicos. Estudio en España y en México*, México, Porrúa.
- QUINTANA Roldán, Carlos (2003), *Derecho municipal*, México, Porrúa.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo (2004), *El municipio*, México, Porrúa.
- RUÍZ ALMENDRAL, Violeta, 2004, *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SÁENZ ARROYO, José (1983), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- SALAZAR, Julio y ESPEJEL, Samuel (1990), *Desarrollo, administración y planeación municipal*, Toluca, UAEM-UAM-IAP.

SERNA DE LA GARZA, José María (2002), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. El municipio en México*, México, UNAM.

VALENCIA CARMONA, Salvador (2003), *Derecho municipal*, México, Porrúa.