

**MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RVOE: 871360**

**“FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO:  
DE LA DESCENTRALIZACIÓN  
A LA CONCENTRACIÓN DEL PODER”**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**MARTHA LAURA BOLÍVAR MEZA**

DIRECTOR: DR. JOSÉ MANUEL FLORES RAMOS

México, D.F.

Enero 2015



*Para Roberto Isaac, hijo, compañero, colaborador, impulsor. Quien con sus ojos de niño supo entender que la carrera de su mamá no estaba sólo en casa, sino en las aulas, en la oficina, en las calles y en un compromiso con el país.*



## **AGRADECIMIENTOS**

La realización de este trabajo llevó un largo periodo de reflexión y diversos acercamientos en más de dos décadas de trabajo académico y profesional.

En primer lugar, agradezco la influencia que desde el punto de vista de la práctica gubernamental tuve de don Manuel Bartlett Díaz, quien cuando fue Secretario de Gobernación tuvo el acierto de crear el entonces denominado Centro Nacional de Estudios Municipales, a raíz de la reforma constitucional municipal de 1983, institución en la que inicié realizando mi servicio social y posteriormente colaboré algunos años más en ella. El pensamiento y trayectoria de Don Manuel en defensa del federalismo y la soberanía han influido en parte en las reflexiones que aquí se exponen, sobre todo en su papel como legislador en el que ha expuesto la oleada reciente de reformas constitucionales que lesionan los principios federales.

Asimismo, mi gratitud al Dr. Fernando Pérez Correa, pues a partir de la colaboración académica con su equipo de trabajo para la revisión de las reformas al federalismo a partir de 2008 fue que retomé estos trabajo. Su análisis crítico y experto me orientó a dar el enfoque y revisión del modelo federal centralizador que aquí desarrollaremos.

Por supuesto, mi agradecimiento a mis Robertos. A Roberto Santoyo, esposo, colega y apasionado del federalismo fiscal y hacendario, que me compartió el día a día en estos temas como servidor público, y que generosamente fue mi crítico en el desarrollo de los temas que son más de su dominio que del mío. A Roberto Santoyo, hijo, motor y apoyo, por la generosidad de su tiempo y su comprensión, y quien no dudó en acompañarme en las aulas o en la oficina para que continuara mi carrera de madre, maestra y servidora pública.

A mi asesor de tesis Dr. José Manuel Flores, mi agradecimiento por su buena disposición y trato profesional para la revisión de esta investigación, que fue enriquecido con su enfoque metodológico y experto en el tema. A mis sinodales Dr. Héctor Luna De La Vega, Dra. Karla Valverde, Dra. Ana Lilia Valderrama y Mtro. José Ricardez, por sus atinadas observaciones que enriquecieron este trabajo con sus visiones diversas y expertas.

Al personal de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental que apoyó las gestiones para culminar este proceso de maestría, que a lo largo de más de 20 años de colaboración, somos ya una familia INAP.

*Enero 2015.*

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA DEL FEDERALISMO</b>	<b>8</b>
1. El Estado y sus alternativas de organización	8
A) El Estado Unitario	12
B) El Estado Federal	14
2. Marco teórico del federalismo: algunas definiciones	18
A) El federalismo y sus modelos	19
B) La Centralización y las formas de descentralización	22
C) Las finanzas públicas: los aspectos fiscales y hacendarios	25
3. El Estado federal y el manejo de las finanzas públicas	28
A) Las raíces históricas	28
B) Los principios del federalismo fiscal	30
C) Algunos ejemplos de federalismo fiscal	31
<b>CAPÍTULO II. EL MODELO FEDERAL MEXICANO Y EL MONTAJE DEL SISTEMA CENTRALIZADO</b>	<b>46</b>
1. El federalismo en el modelo mexicano	47
A) Definición para los Estados de la República.	52
B) El caso del Distrito Federal	57
C) Definición y situación para el Municipio mexicano	65
2. La Constitución de 1917 y las bases de un federalismo centralizador en materia fiscal.	81
<b>CAPÍTULO III. EL FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO</b>	<b>94</b>
1. El sistema de coordinación fiscal y hacendaria: su complejidad hacia la centralización financiera.	95
A) La concurrencia tributaria	96

B) La coordinación fiscal	98
C) La coordinación hacendaria	123
D) Una valoración financiera del modelo	
<b>CAPÍTULO IV. LAS REGRESIONES A UN SISTEMA CENTRALIZADO.</b>	<b>151</b>
1. La responsabilidad hacendaria: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	154
2. La contabilidad homogénea: la Ley General de Contabilidad Gubernamental	163
3. La fiscalización superior: la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación y las reformas constitucionales en materia de anticorrupción	174
4. La deuda y la disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios: el último golpe antifederalista.	180
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>197</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>202</b>
<b>RELACIÓN DE MAPAS, CUADROS Y GRÁFICAS</b>	<b>208</b>

## PRESENTACIÓN

En los últimos años la crítica de la opinión pública sobre el manejo eficiente de las finanzas públicas se ha centrado fundamentalmente en los gobiernos locales, esto es, en los ámbitos estatal y municipal. En un análisis simplista de los medios de comunicación, y que permea en dicha opinión pública, mucho se habla de la discrecionalidad y de la opacidad en el manejo de los recursos públicos, y de las participaciones y aportaciones que reciben de la federación.

Ante la visión superflua de las consecuencias, se hace necesario analizar a fondo la naturaleza del modelo mexicano sobre la federalización de las finanzas públicas, e identificar sus puntos nodales tanto desde el punto de vista constitucional y legal, como de la aplicación de dichos mandatos y los resultados actuales.

La presente tesis se basa en la premisa de que pese al principio constitucional y el discurso oficial que prevalece en México, respecto que vivimos en un régimen federal en la práctica, y en específico en lo que se refiere al tema hacendario, cada vez se elaboran leyes e implementan políticas públicas que nos llevan a un centralismo *de facto*.

Así pues, partimos de la hipótesis que considera constitucionalmente nuestra forma de gobierno, como una república, democrática, representativa y -para efectos de este trabajo- *federal*, esto no guarda relación con la estructura jurídica de las leyes secundarias ni con la aplicación de las mismas. Nuestro objetivo es demostrar esta premisa desde varias aristas de análisis.

La estructura capitular de nuestro trabajo aborda en primer lugar el marco de referencia del federalismo, tanto en sus definiciones fundamentales como comparativo con otros modelos en el mundo; en segundo lugar, se analiza el

modelo federal mexicano, tanto en la estructura como en el proceso histórico; en tercer lugar, se hace un análisis específico del federalismo hacendario en México, para pasar, por último, a un análisis del marco legal de los últimos diez años, que han redefinido una regresión hacia un sistema centralizado, en específico en el tema hacendario, como se detalla a continuación.

En primer lugar, en el Capítulo I retomaremos el marco de referencia del federalismo en general, como una alternativa de forma de gobierno liberal y democrático, y en específico su aplicación en el manejo de la riqueza de los ciudadanos que depositan la confianza en las autoridades en el manejo adecuado en el cumplimiento de las finalidades públicas. El contraste entre las premisas del Estado unitario y el Estado federal nos permite identificar que los países que han optado por el régimen federal asumen como principio la equidad entre los estados o provincias que lo componen, en aras de atender con justicia las distintas necesidades socioeconómicas, demográficas, geopolíticas, entre otros, de las diferentes localidades, como se plasma en los ejemplos incluidos en esta tesis, como son Estados Unidos, Canadá, Suiza y Australia

En este contexto, en el Capítulo II se analiza el caso del modelo mexicano, específicamente a partir del siglo XX y su definición en la Constitución de 1917, en la que una vez definido el grupo vencedor prevalece, en la letra, el modelo liberal federal en contra del modelo conservador centralista. Con base en una revisión histórica de las modificaciones constitucionales y legales de las potestades legislativas y tributarias que se asignan entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, acentúa la tendencia a centralizar no sólo las decisiones, sino la cuantía de recursos para el gobierno federal, que en forma de fuentes tributarias exclusivas o condicionadas, va asumiendo mayor prevalencia respecto a los gobiernos locales.

Esto último queda de manifiesto con mayor énfasis en el Capítulo III, en el que se aborda el concepto del federalismo hacendario en México, en el que describe y

analiza la complejidad de un sistema fiscal que en las últimas dos décadas del siglo XX buscó darle estructura a través de los mecanismos de coordinación y colaboración, para distribuir y redistribuir la recaudación federal y local. Sin embargo, el sistema poco transparente y sencillo, se fue enmarañando en complejas fórmulas cambiantes año con año, que lejos de dar certidumbre a las finanzas de los gobiernos locales, generaron falta de certeza de los ingresos a percibir y, por lo tanto, para comprometer en el gasto.

De manera complementaria a un sistema nacional de coordinación, se complementa a finales del siglo XX un sistema de coordinación hacendaria, que inyecta más recursos federales a los gobiernos locales, pero recrudescer la dependencia de éstos hacia el gobierno federal.

En el Capítulo IV y último, se analiza un conjunto de leyes que surgen con un enfoque aparentemente técnico y financiero, pero que desde nuestro punto de vista llevan implícito una centralización no sólo fiscal, hacendaria y financiera, sino sobre todo política y de control a los gobiernos locales. Se presenta este paquete de leyes, que conforman un nuevo modelo "federal" bajo premisas de responsabilidad hacendaria, contabilidad homogénea, fiscalización y rendición de cuentas, así como disciplina financiera, con lo cual concluimos que estamos ante un nuevo modelo centralista, que no sólo es del orden financiero sino como forma del ejercicio del poder en general.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO DE REFERENCIA DEL FEDERALISMO**

“La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro.”

*Barón de Montesquieu.*

El federalismo ha sido ampliamente estudiado en sus diversas ópticas y formas de manifestación, es decir, desde el punto de vista político, jurídico, administrativo y territorial. Para efectos del presente documento, haremos una breve revisión del federalismo como forma de organización del Estado contemporáneo, y las características que específicamente esto lleva al manejo de las finanzas públicas.

Por ello, en este capítulo se abordará en primer lugar las formas de organización territorial del Estado, para posteriormente hacer el contraste entre las características del Estado unitario y del Estado federal, y por último entender cómo esta definición de organización tiene que ver, específicamente, en el manejo de las finanzas públicas bajo en concepto del federalismo fiscal y hacendario.

#### **1. EL ESTADO Y SUS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN.**

El Estado puede ser abordado desde amplias ópticas entre los estudiosos de la ciencia política, la administración pública, el derecho y la economía. Para el caso del presente estudio, abordaremos al Estado en cuanto a las opciones que puede tener para organizarse, sobre todo a partir del concepto moderno del Estado nación.

Es en este momento histórico que se abren fundamentalmente dos disyuntivas para las naciones que, en virtud de tales, deciden constituirse en un Estado, quedando pendiente la gran decisión de su forma de organización. Es así que surgen las opciones de centralizar el poder o descentralizarlo, dando pie al federalismo o el centralismo.

“Los conceptos *Estado federal* y su extremo, el *Estado unitario*, se refieren a la organización territorial del Estado y a los ámbitos institucionales de poder en los que el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y económicas. Estos conceptos nos remiten a nociones trascendentales como patria, nación, lengua, identidad, cultura e incluso religión, en cuyos nombres la humanidad experimenta hoy las más crueles guerras secesionistas e integristas, así como las más nobles y prometedoras experiencias de organización social. Por ello la importancia teórica (que sirva como orientación práctica) de ubicar estos conceptos extremos y las múltiples variables intermedias que de ellos se desprenden”<sup>1</sup>.

El andamiaje necesariamente previo del Estado unitario o del Estado federal radica en la división de poderes enunciada por Montesquieu y adoptada por las constituciones de Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y por la mexicana en el siglo XIX, ya que es la condición esencial de la libertad de los ciudadanos, contra despotismo de los gobernantes vigente desde los gobiernos del mundo antiguo y la edad media; mediante el principio de una estructura de pesos y contrapesos, para que, según su expresión, "el poder limite al poder"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> SOTO Reyes Garmendia, Ernesto. "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir". Política y Cultura, México, UAM, 2006, n.25 , p. 28

<sup>2</sup> "La democracia y la aristocracia no son estados libres de por sí. La libertad política no se halla más que en los gobiernos moderados (...) cuando no se abusa de su poder; pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inclinado a abusar de él; y así lo hace hasta que encuentra algún límite. ¿Quién lo diría? Hasta la virtud necesita límites. Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder." Montesquieu, El Espíritu de las Leyes.

Así pues, se da una división de poderes horizontal, mediante el depósito de la soberanía del pueblo en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. En los Estados federales existe además una división vertical de poderes entre la Federación, los Estados y los gobiernos locales, que cumple igualmente funciones de garantía para los ciudadanos, aunque de un tipo distinto del anterior.

Las decisiones históricas de las naciones de optar por el modelo unitario o federal tienen no sólo como principio la división territorial de los poderes del Estado, sino la existencia de circunstancias históricas diversas, por lo que no podemos establecer sólo dos tipos de modelo de organización del Estado. En todo caso, podríamos señalar, como propone Kelsen<sup>3</sup>, que entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los Estados existentes.

Sin embargo, es importante distinguir de inicio que descentralización no es sinónimo de federalización, por lo que no es una condición única para que se dé ésta. La descentralización es una acepción administrativa, que en nada tiene que ver con la soberanía de los estados federales. Como su nombre lo indica, la descentralización es una transferencia de competencias del gobierno central a las instancias territoriales y locales, otorgándoseles autonomía de decisión; ésta no significa federalización, la cual implica el poder local emanado de una soberanía local.

Por ello, puede haber Estados unitarios que utilizan ampliamente la descentralización administrativa, a partir del cual las autoridades políticas deciden descentralizar o desconcentrar ciertas actividades y, en su caso, recentralizarlas

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del Estado, México, 1979, p.p. 274-275. Kelsen considera los conceptos de centralización y descentralización como conceptos jurídicos, relativos a las formas de organización del "poder" del Estado, como la validez y eficacia del orden jurídico, bajo su explicación del concepto "dinámico" de centralización y descentralización. Las formas de gobierno, consisten en variaciones o modos diversos de la creación de dicho orden jurídico. De manera errónea, en la práctica estos conceptos han sido reduccionistas a las formas de organización territorial y funcional, lo que ha generado errores de diseño e interpretación que analizaremos y criticaremos al final del presente trabajo.

cuando así lo consideren necesario. Lo anterior no significa que en los Estados centralizados los gobiernos locales sean simples ejecutores de las políticas públicas centrales. Si bien la autonomía de los Estados o las provincias y de los municipios o de los cantones es sin duda más grande en los países con una Constitución federal, en general, en todos los países democráticos, los gobiernos locales son más que simples brazos burocráticos o administrativos de un gobierno federal.

Por lo contrario, el federalismo reposa sobre el hecho de que las autoridades políticas preexistentes rechazan perder su autonomía por la creación de un centro a pesar de los intereses comunes para la realización de sus propósitos.

Es así que estos dos extremos, Estados unitarios y Estados federales, responden a principios diferentes:

- a) Respecto a la organización territorial del Estado y ámbitos institucionales de poder en los que el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y económicas, el Estado unitario sólo busca tener un ámbito único o central, mientras que es Estado federal se fundamenta en dos o más ámbitos de instituciones.
- b) En lo que se refiere a las formas de organización estatal, si bien comparten la división de poderes <sup>4</sup>, el Estado unitario toma de decisiones en una sola estructura de poder sobre todo el territorio, el Estado federal cuenta además con dos ámbitos subnacionales: el primero son los estados, provincias, regiones, etcétera, con sus respectivos poderes en cada una de las entidades federadas, así como municipalidades.
- c) En lo que se refiere a la jurisdicción de las leyes, en el Estado unitario todos los ciudadanos del territorio están vinculados por las mismas leyes,

---

<sup>4</sup> Esta división de poderes basada, como ya señalamos anteriormente, en Montesquieu, siendo sus principales bases y antecedentes las constituciones de Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y por la mexicana en el siglo XIX, que es esencial en la libertad de los ciudadanos, contra el despotismo de los gobernantes.

decisiones del gobierno y sentencias judiciales<sup>5</sup>, bajo el principio de la igualdad de los ciudadanos. Por ello, en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. En tanto que en los Estados federales hay leyes de aplicación federal, y un segundo ámbito de legislación subnacional, o local de municipios o ciudades<sup>6</sup>., atendiendo al principio de legitimidad basado en la heterogeneidad y la equidad de los grupos regionales.

Obviamente estas diferencias bajo un principio de legitimidad diferente –esto es, la igualdad o la equidad, la homogeneidad o la heterogeneidad-, afectan a toda la estructura y la dinámica de los poderes. Sólo por indicar el elemento legislativo, por ejemplo, mientras en Francia un único Parlamento elabora leyes, en México existen 32 congresos locales que emiten sus propias disposiciones con un enfoque local, y hay un Congreso general que emite leyes federales con enfoque federal.

El Estado federal es mucho más complejo que el unitario y requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre gobiernos, para impedir que la legítima diferencia de normas origine discriminaciones entre los ciudadanos y para repartir los recursos públicos entre los diferentes órdenes de gobierno.

### **A) El Estado Unitario**

Podríamos afirmar que, pese a la teoría republicana y de la división de poderes ya descrita anteriormente, los Estados unitarios o centralizados responden a la tradición monárquica tradicional de organización del poder político entre los siglos XVI y XVIII, según cada país, y que fue modificada en su contenido, pero no en su estructura, por las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII o principios del XIX. El modelo de Estado unitario moderno nace con la Revolución Francesa y se

---

<sup>5</sup> Ejemplos de ello son Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal y Suecia.

<sup>6</sup> Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Suiza, Estados Unidos y México

extiende con las reformas de Napoleón, consolidándose en la mayoría de las constituciones liberales europeas del siglo XIX.<sup>7</sup>

En este modelo no existen Estados ni Provincias que puedan darse sus propias normas, por lo que las regiones o distritos son meras divisiones administrativas del Estado Unitario que atienden asuntos locales exclusivamente, y por ello no detentan ni soberanía local, y también carecen de autonomía.

En palabras de Eliseo Ajá, especialista en derecho político y constitucional a favor de las comunidades autónomas, el Estado unitario "trata de establecer un solo orden legal para todos los ciudadanos, suprimiendo los privilegios y corporativismos anteriores. Una Constitución, como ley suprema ordenará las instituciones y reconocerá los derechos de los ciudadanos y un Parlamento y un gobierno aprobarán, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad. La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad. En todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones."<sup>8</sup>

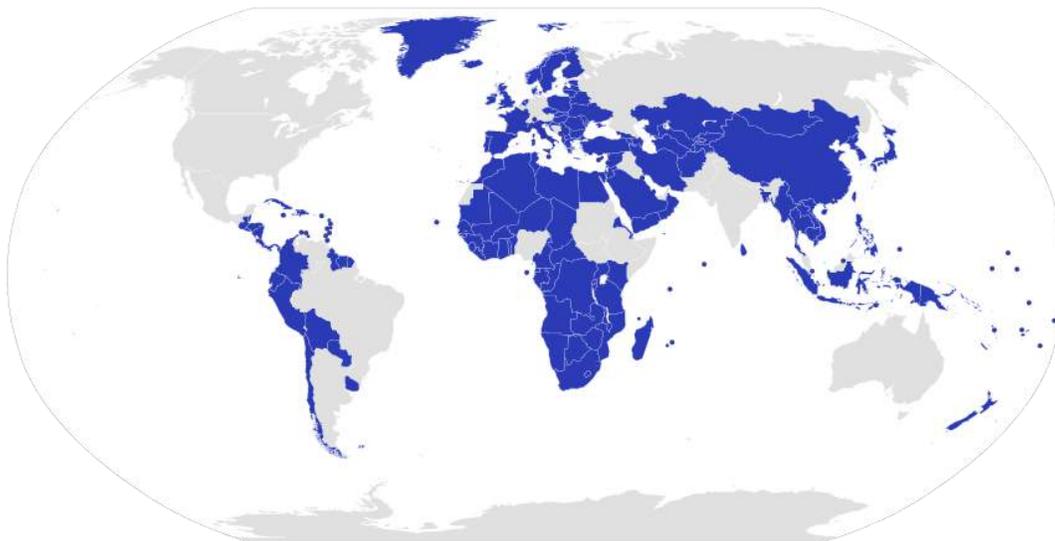
Actualmente existen 137 países de corte centralista o unitario, con una ubicación regional significativa en Europa, oeste de África, el mundo árabe y el Oriente Medio y extremo, como se puede identificar en el Mapa1. Cabe señalar que durante el siglo XXI ha empezado a estar en declive esta forma de gobierno sobreviviendo sólo en Francia donde ha tenido una gran tradición, así como en varios países latinoamericanos.

---

<sup>7</sup> No es casualidad que en gran medida, países europeos que se insertaron al Estado moderno bajo el enfoque republicano, pero decidieron conservar a sus monarquías, han optado por la forma de organización centralizada, como Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal y Suecia, mismos que señalamos anteriormente.

<sup>8</sup> Aja Eliseo, El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales, Madrid, Alianza, 2003, p. 23

## MAPA 1. PAÍSES CON RÉGIMEN UNITARIO O CENTRALIZADO



Fuente: <http://ca.wikipedia.org/wiki/Centralisme>

### B) El Estado Federal

En contraste a lo estudiado en el Estado unitario, el modelo federal no es único, y presenta una serie de modalidades de división territorial, instancias legislativas, grados de descentralización política y administrativa, así como atribuciones constitucionales de los diferentes ámbitos subnacionales o locales, por lo que sólo haremos una exposición genérica del concepto de Estado federal.

La complejidad radica en el concepto de soberanía de las instancias locales, que es un punto de partida, pero no es el único elemento de su fundamentación. En términos generales podemos entender al *federalismo*, como "un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> J. ANTÓN Thomas, *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Estados Unidos, Random House, 1998, p. 3.

En una federación, la división de poderes entre los gobiernos regionales y el federal está esquematizada en la constitución. Es así que el derecho de los Estados componentes al autogobierno suele estar arraigado constitucionalmente. Los Estados de autogobierno a menudo suelen tener sus propias constituciones que pueden modificar si lo estiman conveniente, aunque en caso de conflicto suele prevalecer el criterio de la constitución federal. En casi todas las federaciones el gobierno central se adjudica las competencias de política exterior y defensa. Si no se da este caso, no estamos ante un Estado soberano único.

Al margen de esto, la división exacta de poderes varía de un país a otro. La Constitución de los Estados Unidos establece que toda competencia que no sea concedida de forma explícita al gobierno federal quedará en manos de los Estados de la Unión. Por otra parte, la Constitución de Canadá indica lo contrario: las competencias no transferidas explícitamente a los gobiernos provinciales revierten en el gobierno central. En Alemania la división de competencias es más de administración que de contenido: el gobierno federal suele limitarse a emitir directivas a los *Länder* (autogobiernos regionales) que éstos tienen amplia libertad para interpretar e implementar.

La mayoría de los gobiernos federales está inscrita dentro de estructuras que incorporan mecanismos para proteger los derechos de los Estados integrantes. Uno de estos mecanismos, conocido como federalismo intraestatal, consiste en dar representación directa a los gobiernos de los Estados integrantes en las instituciones políticas federales. Cuando una federación cuenta con un órgano legislativo bicameral, la cámara alta es a menudo la representación de los Estados integrantes, en tanto que la cámara baja representa al total de la ciudadanía de la nación. Una cámara alta federal puede basarse en un esquema de igual representación territorial, como es el caso del Senado de los Estados Unidos y el de Australia, en los que a cada Estado se le atribuye el mismo número de representantes, sin tener en cuenta su peso poblacional.

Una práctica distinta consiste en la elección indirecta de los miembros de la cámara alta por parte de los gobiernos u órganos legislativos de los Estados integrantes, como fue el caso de los Estados Unidos antes de 1931, o ser miembros o delegados de los gobiernos regionales, como es el caso del Bundesrat alemán. La cámara baja de un órgano legislativo federal suele ser de elección directa, con un reparto de la representación que es proporcional al peso demográfico de cada región, aunque puede hacerse provisión de una representación mínima por región de cierto número de escaños.

Las federaciones suelen contar con procedimientos especiales para la reforma de la constitución federal. Esto puede garantizar que el autogobierno de los Estados integrantes no sea abolido sin su consentimiento. Una enmienda o reforma a la Constitución de los Estados Unidos debe ser ratificada por mayoría calificada de las asambleas legislativas o congresos estatales o bien por juntas constituyentes elegidas para la ocasión en cada uno de los Estados. En los plebiscitos de reforma constitucional de Australia y Suiza se requiere que la propuesta no sólo sea aprobada por una mayoría de la totalidad del electorado del país, sino por mayorías regionales en una mayoría de Estados o cantones, respectivamente.

Algunas constituciones federales establecen que ciertas reformas no puedan llevarse a cabo sin el consentimiento unánime de todos los Estados o de un Estado en particular. La Constitución de los Estados Unidos indica que ningún Estado puede ser privado sin su consentimiento de una representación igual en el Senado. En Australia, si se propone una reforma que afectará específicamente a uno o varios Estados, entonces debe ser plebiscitada en cada uno de esos Estados. La Ley Básica alemana especifica la imposibilidad de llevar a cabo enmiendas que supongan la abolición del sistema federal.

No podríamos considerar un factor único mediante un Estado puede definirse como federal, pues en algunos casos puede cualificarse por el hecho de que la legislación local se subordina a la Constitución Federal (como en el caso de las

regiones autonómicas españolas y las constituciones estatales de México); la unión de Estados antes independientes para dar paso a Estados federales<sup>10</sup> (como Estados Unidos de América y Suiza); o la existencia de un Senado federal, como como representación de los Estados miembros, ya que hay ejemplos diversos, como en Estados Unidos o Suiza en que el Senado ya no representa a los Estados sino a la población, o el caso mexicano, que si bien su origen consiste en representar a las entidades estatales, se ha introducido un sistema de representación proporcional partidaria no estrictamente correspondiente a cada estado<sup>11</sup>:

Una federación puede surgir de varias maneras, dependiendo del origen de sus partes constituyentes. Puede surgir, y éste es el caso más frecuente, como resultado de un acuerdo inicial entre Estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua. Este ha sido el caso de Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y Venezuela.

Asimismo, puede surgir de un proceso contrario, es decir, de un país originalmente centralista en el que una reforma constitucional o un movimiento armado logran cierto grado de autonomía para distintas regiones. Este es el caso de México.

Un Estado federal puede ser también el resultado de una confederación de Estados independientes que deciden estrechar aún más sus lazos. Este es el caso de Suiza, la cual es una federación a pesar de mantener la denominación de "confederación" en su nombre oficial (Confederación Helvética).

---

<sup>10</sup> Aunque no puede considerarse como un factor único, sí es el más generalizado, ya que la mayoría de los Estados federales no fueron creados por una división política preexistente, es decir, por una decisión del Estado, sino por la voluntad de varios Estados que deciden unirse en una Federación, guardando y conservando su identidad. Tal fue el caso de Estados Unidos de América a finales del siglo XVII, de Alemania en la época de Bismarck y de los cantones suizos. El otro extremo lo constituyen ejemplos de Estados federales que se establecen sobre la base de una división nacional anterior, como Bélgica, México y Canadá.

<sup>11</sup> SOTO Reyes Garmendia, op. cit., p. 34



Por tanto, se hace necesario dejar definidos los conceptos que son eje para el análisis subsecuente en nuestro trabajo.

#### A) El federalismo y sus modelos

Tal y como señalamos anteriormente al definir el Estado federal, podemos entender al federalismo, como un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas.

Sin embargo, el federalismo moderno no debe ser visto sólo como un modelo único o lineal de reparto de responsabilidades para formar instituciones. "El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o estados, sino a ciudadanos"<sup>12</sup>, por ello el papel del Constituyente es nodal en la identificación y reparto de dichas responsabilidades, que implica deberes y derechos recíprocos entre los ciudadanos, sea en el nivel de gobierno en el que estén asentados.

De ahí que el federalismo es una categoría teórica, que se va adoptando con base en las normas constitucionales o legales que cada país ha optado en su capacidad soberana.

Con base en el análisis realizado por Cárdenas Gracia, podemos identificar el federalismo dual, el cooperativo, el competitivo y el asimétrico.<sup>13</sup>

En primer término, el federalismo *dual* considera una distribución igualitaria de poder entre el gobierno nacional y los estados. Tiene como sus antecedentes en el modelo original planteado por James Madison, y que considera que la constitución

---

<sup>12</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. "México a la luz de los modelos federales", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, p. 481

<sup>13</sup> *Ibíd*em, p.p. 482-489.

estadounidense de 1787 fue el resultado del convenio de los estados, mediante un contrato que mantenía su soberanía inviolable sobre muchas materias.

Por ello, las competencias del gobierno federal y las estatales están expresa y claramente definidas en la constitución, para evitar interpretaciones que puedan violar su supremacía y jurisdicción. Por lo tanto, el gobierno central es un gobierno de poderes perfectamente enlistados y especificados; hay una limitación constitucional en las acciones que el gobierno central pueda promover; los órdenes federal y estatales son igualmente soberanos en sus respectivos ámbitos; derivado de lo anterior, la relación entre estados y federación es más de tensión que de colaboración.<sup>14</sup>

El modelo dual faculta a los estados a declarar nula leyes centrales si los gobiernos locales consideran que hay una violación constitucional de competencias. Asimismo el modelo permite la posible separación de un estado, en el caso que los poderes locales llegaran a considerar que se ha dado una violación constitucional de competencias entre ambas jurisdicciones.

Un segundo modelo es el federalismo *cooperativo*, originado en el contexto de la gran depresión norteamericana, consolidándose en el Estado de bienestar, tanto en Estados Unidos como en Europa occidental, debido a la necesidad de atender las necesidades sociales mediante políticas intervencionistas, en detrimento de los poderes de los estados.

Tales políticas se traducen en financiamiento público a las localidades, prestación y administración de servicios públicos básicos, y todas aquellas acciones que se traduzcan en justicia social, con la coparticipación del gobierno federal y los gobiernos locales. Su premisa es que las responsabilidades públicas deben ser

---

<sup>14</sup> Corwin, Edward S. "The passing of Dual Federalism", en McCloskey, Robert G. (ed), Essays in Constitutional Law, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1957. Citado por Cárdenas Gracia, op. cit., p. 483

compartidas, por lo que las competencias y funciones no están del todo nítidas ni explícitas.<sup>15</sup>

Hay un sentido de complementariedad en la ejecución de las políticas gubernamentales, por lo que los ámbitos federal y locales intervienen simultáneamente, por lo que no trabajan como rivales, sino como socios. Sin embargo, el resultado histórico ha sido la preminencia del gobierno federal por encima de los locales, siendo estos últimos sólo apéndices del gobierno federal.

Un tercer modelo federal es el *competitivo*, que tiene fundamentalmente un enfoque economicista más que jurídico-político. Surge bajo la premisa de que la competencia entre los poderes sea una herramienta para acotar el poder del Poder Ejecutivo, a fin de que sea sensible a las necesidades de los ciudadanos.

El costo y calidad de los bienes y servicios públicos es el motor de la actuación gubernamental, obligándolos a ser cada vez más eficientes con respecto a otros estados o localidades, ya que eso determina en gran medida tanto la preferencia política como la selección del lugar de residencia tanto como ciudadanos como contribuyentes. Por tanto, hay una fuerte competencia de los gobiernos locales para retener y atraer a los ciudadanos-contribuyentes, y el papel del gobierno federal es el de vigía y garante de las condiciones de igualdad para que la competencia se realice de manera justa.<sup>16</sup>

Por último, el modelo asimétrico se basa en el reconocimiento diferenciado de ciertas identidades nacionales o históricas requieren de tratamientos jurídicos y constitucionales diferentes al resto de las nacionalidades, como es el caso del País Vasco o Cataluña. Por ello, desde la Constitución misma no se aceptan los principios federales tradicionales como son la igualdad, homogeneidad y

---

<sup>15</sup> Grodzins, Morton, The American System. A New View of Government in the United States, Chicago, Rand MacNally, 1966. Citado por Cárdenas Gracia, op. cit., p. 484

<sup>16</sup> Dye, R. Thomas, American Federalism. Competition Among Governments, Lexington MA y Toronto, Lexington Books, 1990. Citado por Cárdenas Gracia, op. cit., p. 487

uniformidad para las entidades que formen la federación. Por tanto, las relaciones de poder de cada entidad federativa se tendrán que definir de manera única y específica, reconociendo las diferencias que existen entre sí.<sup>17</sup>

De este análisis de los modelos, queda en claro que las decisiones para adoptarse en uno u otro país, así como en el momento histórico que se vive, depende de la autodefinición y percepción como nación, basándose en la existencia o no de la igualdad, homogeneidad, uniformidad, tanto de las esferas y ámbitos de gobierno, como de los ciudadanos en sí mismos.

#### B) La Centralización y las formas de descentralización

Para efectos de nuestro trabajo, es indispensable analizar el concepto de la centralización y los mecanismos que para contrarrestarla, cuando así los sistemas político-administrativos lo deseen, bajo la figura de la descentralización.

La centralización política y administrativa existe cuando los órganos e instituciones se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra, por lo general, el jefe supremo de la Administración Pública.

Además, en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración pública, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.

---

<sup>17</sup> Requejo Ferrán, "Diferencias regionales y federalismo asimétrico", *Revista Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 59, enero-febrero de 1996. Citado por Cárdenas Gracia, op. cit., p. 488

Por ello, la relación de jerarquía implica poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, como lo son el poder de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión, y para la resolución de conflictos de competencia. 18

Por su parte, la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Es indispensable dejar muy claro que la descentralización se da tanto en la vertiente administrativa como en la política. En el caso de la primera, a su vez se hace mediante la figura de la Descentralización por servicio o paraestatal, de la descentralización por colaboración, y la descentralización por región 19

La descentralización por servicio o paraestatal, es la que se realiza del sector central al paraestatal a través de un acto jurídico-administrativo por el cual se transfiere una competencia limitada de facultades de decisión del ámbito de una dependencia hacia una entidad paraestatal controlada, a fin de que se realicen ciertas actividades y/o servicios que no impliquen actos de autoridad. Se transmite como un auxilio al Presidente de la República para el ejercicio de la administración pública, y sus depositarios tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, diferente a las del Estado, así como autonomía técnica y orgánica, sin desvincularse de la orientación gubernamental.

Por su parte, la descentralización por colaboración, es un acto jurídico-administrativo mediante el cual se concede a un particular la realización de funciones públicas. Por lo tanto, los ejecutantes de la función administrativa en cuestión no son parte de la administración pública, sino entidades del sector privado o social.

---

<sup>18</sup> Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 2000, p.p. 165-167

<sup>19</sup> Ibidem., p. 169

Por último, la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, denominada municipio, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, para una gestión más eficaz de la prestación de servicios públicos. Para ello, las autoridades del organismo serán designadas democráticamente por la población local

Es común que haya una confusión de la descentralización administrativa) arriba descrita) y la descentralización política, que es la que tiene que ver con otra instancia gubernamental, en este caso los estados, lo cual da forma al federalismo.

Así pues, este tipo de descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política para que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo. Es por ello que el federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas, que deben estar calculadas y balanceadas en el máximo dispositivo jurídico de un Estado federal, esto es, en la Constitución.

La descentralización política es una forma de gobierno expresada en el federalismo, consistente en una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión pues el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado ...de esta forma, es posible hablar de dinámica e interacción, considerando entonces el federalismo como un proceso, un movimiento perpetuo que oscila entre la diversidad y la unidad, la centralización y la descentralización. El federalismo en el sentido de descentralización (de

poderes) se convierte así en un proceso donde las comunidades (regiones, provincias) interactúan como unidades autónomas.<sup>20</sup>

En el caso de nuestro sistema federal, podemos apreciar dos vertientes de la descentralización política: de funciones y de atribuciones. La primera consiste en un acto jurídico-político por disposición constitucional o ley, mediante el cual se decreta la transferencia de atribuciones federales hacia los órdenes estatal o municipal. Implica una redistribución de competencias, para desarrollar el principio federal para fortalecer a estados y municipios como instancia de gobierno. Estas debieron ser en principio facultades federales.

Por su parte, la descentralización política de atribuciones consiste en un proceso administrativo (no constitucional) de programación o control de los actos materiales, que son concurrentes o del interés común del gobierno federal y locales, y que busca la mayor eficiencia y corresponsabiliza a estados y municipios en las tareas que desarrolla el gobierno federal.

### C) Las finanzas públicas: los aspectos fiscales y hacendarios

Las finanzas públicas tienen como finalidad la investigación de los principios y formas que debe aplicar el poder público para allegarse de los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de las actividades que está obligado a efectuar, que sobre todo es la satisfacción de servicios públicos.

Es así que la actividad financiera del Estado requiere de tres momentos fundamentales: a) el de la obtención de ingresos, b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la

---

<sup>20</sup> Orban, Edmond. "El proceso de descentralización en el estado federal industrial: perspectivas teórica y metodológica", en *Revista Internacional Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 2, junio, 1990, p. 61-73

prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el estado moderno se ha echado auestas.<sup>21</sup>

La obtención de los ingresos es el punto detonante de este proceso de las finanzas públicas, que en el contexto de un Estado moderno, requiere del cumplimiento de principios doctrinales y constitucionales, que aseguren la justicia, legalidad, proporcionalidad e igualdad. Así pues, los ingresos del sector público se hacen por la vía de las contribuciones establecidas en la política fiscal de cada país.

La política fiscal, consiste en el manejo del ingreso, gasto y deuda del sector público presupuestario, con el principal objetivo de financiar el gasto público, para atender las funciones establecidas en la Constitución y todos los ordenamientos sobre la materia. Uno de sus objetivos es sentar las bases para incrementar la recaudación para mejorar la distribución del ingreso entre las personas a partir de la universalidad en la obligación de contribuir a los gastos en forma progresiva, induciendo a la ampliación de la base gravable.

Es preciso señalar que dentro de la política fiscal deben existir como principio básicamente los ingresos ordinarios, pero en razón de las incertidumbres financieras, se debe recurrir a financiamientos a través de ingresos extraordinarios. La política de deuda pública tiene como propósito complementar los recursos con que cuenta el Estado, mediante el financiamiento del gasto y tiende en lo externo a sustituir la brecha del comercio exterior (más importaciones que exportaciones) y en lo interno a captar parte de los ahorros generados por el sector privado y social de la economía.

Por lo tanto, la política fiscal y la deuda pública son para financiar sus programas o actividades, pero también tienen la finalidad de fomentar la actividad económica

---

<sup>21</sup> De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2008, p. p. 5-6

de los particulares a través de diversos mecanismos, como los relativos a la política tributaria que alientan la formación de recursos líquidos y promueven el ahorro, asegurado los fondos necesarios para el desarrollo de los sectores económicos y sociales, mediante el comportamiento favorable de las variables monetarias y financieras.

Los principios generales aplicables a las contribuciones, y en particular a los impuestos, se basan en la doctrina de derecho fiscal, y sirven para informar y orientar al legislador en el establecimiento de las contribuciones y plasmarlas en textos de ley de manera justa.

Dentro de los principios doctrinales para la recaudación de ingresos para fondear las finanzas públicas, destaca el *principio de generalidad*, consistente en que las contribuciones comprendan y se aplique a todas las personas (cuya situación particular o concreta coincida exactamente con la hipótesis contenida en la ley; el *principio de certidumbre*, que defina a la contribución de manera cierta clara y precisa en la ley por lo que respecta a sus elementos y características fundamentales, como son; sujetos, objetos, tasas, cuotas, tarifas, momento de nacimiento, lugar, época y forma de liquidación y pago, obligaciones y sanción; el *principio de justicia*, que indica que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos; y el *principio fundamental ético tributario*, en el que la justicia de los impuestos corresponde al fin para los que se recaba la tributación, mediante un sistema proporcional estricto y realista.<sup>22</sup>

Con base en estos elementos conceptuales, a saber, federalismo, descentralización y finanzas públicas, que abordaremos a continuación algunos ejemplos de referencia en otros países, para identificar la heterogeneidad del federalismo hacendario en el mundo, y comprender en los siguientes capítulos el modelo y su proceso de implementación en el caso mexicano.

---

<sup>22</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, México, Ed, Themis. 1997

### 3. EL ESTADO FEDERAL Y EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

#### A) Las raíces históricas

La semilla del concepto federación puede ser más antigua que la habida a partir de la fundación de los Estados-nación. Etimológicamente, el vocablo *federal* proviene del latín *foedus-oris*: pacto, alianza, haciendo referencia a la distribución funcional y territorial del poder. Bajo esta óptica, podríamos señalar que la idea del federalismo viene desde la época de los griegos y espartanos, con las alianzas entre las distintas polis. En el mundo latino, las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *koina* o las *sympolities*, eran tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados<sup>23</sup>.

Incluso hacia la Edad Media, en 1291 encontramos otro referente en los orígenes de la Confederación Helvética con la unión de tres cantones (Uri, Schwyz y Unterwald) con propósitos de paz y defensa en contra de los Habsburgo.<sup>24</sup>

Una vez terminada la Edad media y con un nuevo enfoque hacia el humanismo, es que empiezan a darse visiones menos pragmáticas respecto de estas alianzas como preludio al federalismo como o entendemos hoy en día, siendo Juan Altusio<sup>25</sup>, quien intenta hacer una explicación teórica global a la forma de organización federal. Se empezó a esbozar el concepto de soberanía, poder que reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, corporaciones, oficios, villas, provincias y Estados, para formar un Estado. Él concibe a la política como pacto expreso o tácito para la vida

---

<sup>23</sup> SOTO Reyes Garmendia, op. cit., p. 38

<sup>24</sup> <http://www.swissworld.org/es/historia/>

<sup>25</sup> ALTUSIO, Juan. Política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sacros y profanos, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

social. Es aquí en que se concibe al contrato social, así como de las ciudades, como base del Estado, anunciando así el federalismo moderno.

Montesquieu, como ya señalamos anteriormente, es otro de los grandes precursores teóricos del Estado en general y del federalismo en particular. Él habla de una República Federal en estos términos: "esta forma de gobierno es una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Ésta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen".

Curiosamente, con este antecedente europeo, y específicamente francés, la revolución francesa no adoptó el federalismo una vez triunfante, sino que optó por una modalidad de monarquía napoleónica, terminando hasta hoy en día en un Estado unitario. En contraste fue en Estados Unidos, con una herencia monárquica inglesa, que derivado de su revolución de independencia se instaura el federalismo moderno, y es en su Constitución de 1787 en que basan una federación en las trece colonias independizadas, organizadas a su vez en su propia Constitución local, su Parlamento y sus tribunales, que a su vez son conglomerados por un Parlamento, un gobierno y un Tribunal Supremo federales, comunes a todos los Estados.

A lo largo del siglo XIX se fue extendiendo el federalismo entre Estados que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia sin perder sus formas específicas de gobierno. "De esta manera, Suiza superó las guerras entre cantones con la Constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes Estados desde principios de siglo. Pero después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, como la formación de Canadá (1867), a partir de dos ex colonias ya federadas, la de Australia (1900), cuyo conjunto de Estados dependía también de Inglaterra. La utilidad del sistema federal para descentralizar un Estado anteriormente unitario se

demostró con el nacimiento de Austria (1920), tras el hundimiento del imperio austro-húngaro, y en México durante el siglo XIX".<sup>26</sup>

## **B) Los principios del federalismo fiscal**

La distribución de las funciones y responsabilidades entre las instituciones y ámbitos de gobierno federal y/o locales, tiene que ver fundamentalmente con las funciones económicas que considera Musgrave debe asumir el Estado, que son la estabilización, la asignación y la distribución.<sup>27</sup> La primera tiene que ver con la utilización de la política presupuestaria para mantener el empleo, la estabilidad de precios y el crecimiento económico; la segunda, consiste en la provisión de bienes y servicios hacia los ciudadanos; y, la tercera tiene que ver con la interacción en el mercado, buscando la justicia social.

De ahí que el federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación para cumplir con estas tres funciones económicas del Estado, y la delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto público definidas en el pacto constitucional para cada ámbito de gobierno.

El tema fundamental del federalismo fiscal en la combinación de la centralización con la descentralización, y encontrar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno.

La cuestión nodal es que, conociendo las características históricas, políticas e históricas de cada país y sus diversas regiones, se identifique el potencial como forma de gobierno y modelo de federalismo a adoptar, para aprovechar las

---

<sup>26</sup> SOTO Reyes Garmendia, op. cit., p. 39

<sup>27</sup> Musgrave, R.A.. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Ed. McGraw-Hill, 5ª. Eición, p, 7

ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

El modelo más aceptado en la actualidad considera que las funciones de estabilización y distribución deberían corresponder al gobierno federal, en tanto que la función de estabilización corresponda a los gobiernos locales<sup>28</sup>, ya que pueden ser más eficientes y eficaces en ello.

Como se verá más adelante, aunque el modelo pareciera lógico y sencillo en su diseño y aplicación, existe una serie de factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen diversos los planteamientos de un federalismo fiscal único, y que por ello lo que en un determinado país puede ser inadecuado para otro no lo es, y viceversa.

### **C) Algunos ejemplos de federalismo fiscal**

En el contexto del siglo XIX en que se empieza a extender la idea del federalismo, cabe destacar el hecho de que se empieza a su vez a fortalecer el liberalismo económico, a través de la economía de mercado, que bajo la doctrina de Adam Smith del *laissez faire laissez passé*, implicaba que los gobiernos de los Estados no intervinieran para modificar las reglas del mercado.

Sin embargo, poco a poco el comercio globalizado cada vez en mayor intensidad empezó a requerir una identificación de competencias para los gobiernos federales y los gobiernos locales. La regla que generalmente se empezó a establecer en los Estados federales fue que la Federación actuara sobre la moneda y el comercio internacional, en tanto que los gobiernos locales tenían jurisdicción sobre la agricultura y el comercio interno de cada uno.

---

<sup>28</sup> Los autores más relevantes de esta corriente son los economistas Ch. M. Tiebout, W. E. Oates y R.A. Musgrave. Citados en: Díaz Flores, Manuel. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Universidad Veracruzana, vol. III, núm. 11, 2002, 387-407.

La intervención de los gobiernos en los inicios del siglo XX empezó a reconfigurar y reforzar, la idea de la necesaria actuación de los gobiernos federal y locales en la economía. En el caso particular de Estados Unidos, la crisis económica de 1929 demostró en el federalismo americano que los Estados solos eran incapaces de resolver los problemas socioeconómicos locales y obligó a intervenir en éstos a la Federación. *El New Deal* de Roosevelt fue el primer plan importante de intervención de la Federación para reanimar la economía, tanto federal como de los Estados, que introdujo las relaciones y la colaboración entre los dos ámbitos de gobierno.<sup>29</sup>

Un aspecto reciente que se ha añadido a la configuración del federalismo moderno en un contexto de globalización, es el planteamiento de bloques económicos o comunidades de naciones. El más claro ejemplo es el surgimiento de la Unión Europea, porque en el caso de algunos países que tienen régimen federal, como Alemania, deben agregar como ámbitos de decisión política (Federación, Estados y gobierno local) el correspondiente a la Unión Europea, sobre todo en temas importantes como la política monetaria, lo que eventualmente puede debilitar los poderes locales frente a decisiones de la comunidad de naciones.

Ante este escenario a lo largo del siglo XX de posicionamiento de un suprapoder por encima del federal, existen otro grupo de países que han adoptado el federalismo para descentralizar el poder por la vía administrativa, luego de cambios drásticos en sus estructuras gubernamentales, como la India una vez independizada; Rusia, una vez replanteada como una unión de repúblicas socialistas; o Sudáfrica, por el reconocimiento de la diversidad de los grupos nacionales que las integran.

Es en este momento que vale la pena señalar que el federalismo ha debido amoldarse a la lógica de la globalización, con una visión economicista y de

---

<sup>29</sup> Soto Garmendia, op. cit., p. 40

mercado, pese a que surgió bajo la premisa de las libertades de los individuos y en contrato o pacto social para el ejercicio del poder.

Por ello, las décadas finales del siglo XX y lo que llevamos del siglo XXI está planteando una paradoja para la formación estatal en general y para su forma federal en particular. Por un lado debe atenderse las reglas del derecho y del comercio internacional<sup>30</sup>, para dar garantías a sus socios comerciales, sujetándose a las reglas del comercio internacional y sujetarse a los lineamientos de políticas financiera y mercantil impuestas por organismos supranacionales, y por otra parte, en el plano de la política interior, la legitimidad del Estado federal ante sus ciudadanos se ve confrontada con aquellas obligaciones que frecuentemente le imponen políticas públicas no siempre favorables y, en ocasiones, francamente contrarias a los intereses de sus ciudadanos.

El Estado nación no abroga su función reguladora del mercado y de la economía nacional, por el contrario, la pone en funcionamiento y la potencia en un proyecto multinacional en el que, dependiendo del mayor o menor desarrollo de su economía y de la correlación de fuerzas internacional y nacional, podrá o no beneficiarse de este acuerdo global. Esto nos mueve al terreno de la política, de la hegemonía del Estado.

---

<sup>30</sup> Podemos citar, en primero lugar, el caso del GATT, que posteriormente da pasa a la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuyo acuerdo, vigente a partir del 1º. de enero de 1995, avala y acepta las medidas negociadas e impuestas en virtud del GATT. En específico, cabe destacar que en el numeral 5. Legislación nacional, se establece explícitamente que "cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos." En materia de resolución de conflictos derivados del comercio y las inversiones, existe el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones ( CIADI), mismo que se elaboró en 1966 a iniciativa del Banco Mundial, creada en virtud del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, para proporcionar un foro para la solución de conflictos entre las partes, con el objetivo de "despolitizar" el arreglo de diferencias en materia de inversiones internacionales. El CIADI no resuelve o concilia propiamente los conflictos, sino que provee de la organización de tribunales *ad hoc* por un árbitro propuesto por cada parte en pugna y otro por el CIADI. Los Estados pueden exigir el agotamiento de sus recursos jurisdiccionales internos, antes de recurrir al CIADI. Se supone que al firmar los tratados internacionales en materia de libre comercio se admite dicho consentimiento. Las resoluciones del CIADI se emiten a través de un laudo, que tiene carácter obligatorio, prohibiendo la posibilidad de que las partes puedan interponer recurso en su contra.

En la definición de estas vías es fundamental la organización del Estado y su capacidad para atemperar el impacto negativo de la globalidad, convirtiéndola en un círculo virtuoso de desarrollo. Aquello dependerá en gran medida de la capacidad de las instituciones del Estado para descentralizar hacia la sociedad civil tanto el poder económico como las decisiones políticas y de la administración pública. En este propósito, el Estado federal tiene una gran capacidad (al menos teóricamente) de lograr que en las diversas regiones y con los gobiernos subnacionales se procesen de manera democrática las acciones de gobierno para enfrentar las contradicciones de la globalidad y beneficiarse de sus oportunidades. Es decir, la capacidad del Estado para amortiguar el impacto de la globalidad económica y mantener su autonomía relativa se encuentra en relación directa con su capacidad de mantener y extender su hegemonía en la medida en que las contradicciones de la globalidad la deterioran.

En este contexto de globalización, es que las soberanías de los estados-nación, y en específico los federales, con su combinación de poderes locales, pueden llegar a tener mayores problemas de legitimidad respecto de sus ciudadanos, que perciben una pérdida de soberanía ante decisiones del mercado global.

Por ello, en el presente estudio, un aspecto específico a considerar en esta dicotomía política-mercado, son los modelos de las potestades tributarias y financieras que se han diseñado en los estados federales, y poderlos contrastar con el caso mexicano.

Para este efecto hemos seleccionado casos diversos y significativos a nivel mundial, como el de Estados Unidos, que pasó de un federalismo dual a uno solidario; el canadiense que se define como cooperativo; Suiza es un ejemplo de una confederación que considera el modelo asimétrico; y por último, el caso australiano, que a nuestro parecer es un ejemplo de federalismo hacendario solidario y cooperativo moderno.

### a) Estados Unidos de Norteamérica

Luego del enfrentamiento a la depresión económica de principios de siglo XX, Durante este siglo el poder federal americano se ha enfrentado a una desastrosa depresión económica, el sistema social y económico empezó a ser sujeto cada vez de mayor regulación y control por parte de Washington. La autoridad federal empezó a hacerse sentir mediante el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promovieran el bienestar general. Con ello, la posición de los estados se empezó a debilitar todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington.

Es a partir de la década de los ochenta que se inició a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior, es decir, de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibirlas.

El presidente Reagan hizo de la propuesta de un nuevo federalismo la piedra angular de su administración<sup>31</sup>. El 25 de enero de 1983 afirmó que su propuesta federalista consistía en devolver sus funciones a los estados y las entidades locales para que actúen como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa.

La propuesta de Reagan tiene dos partes: la primera consistió en entregar a los estados la realización de programas que habían sido realizados por el gobierno federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos. La segunda contempla la sustitución de las subvenciones federales denominadas *categoricals* (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por *block grants* (subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantas trabas<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Brown, George D. "Le nouveau fédéralisme: la question de la décentralisation aux Etats-Unis", Revue Internationale de Droit Comparé, País, num. 3, julio-septiembre de 1983, p.p.497-508.

<sup>32</sup> GOSLING, James. Budgetary Politics in American Governments, NY, 2009, p. 20

Es así que en el caso norteamericano, al igual que en el caso de Canadá y Alemania, actualmente existe desde sus respectivas constituciones las responsabilidades de gasto y las fuentes de ingresos<sup>33</sup>. No obstante, en Estados Unidos cada vez más se ha ido dando una intervención del gobierno federal en los gobiernos locales, vía el gasto público. "Los tribunales han respaldado una interpretación amplia de las facultades de recaudación de ingreso y gasto del gobierno federal y, en consecuencia, han ratificado el derecho del gobierno federal de gastar sus ingresos propios es áreas tanto concurrentes como exclusivas del gobierno estatal"<sup>34</sup>

El federalismo norteamericano ha sido moldeado hacia un enfoque de mercado mediante la utilización de las transferencias o aportaciones federales hacia los estados, ya sea condicionadas o no, y han sido utilizadas por el Congreso para alentar a los estados a que sigan las políticas federales, para apoyar a los estados en la modernización de sus sistemas administrativos o para aplicar medidas redistributivas.

Dada la heterogeneidad y disparidad que hay entre los estados de la federación norteamericana, el papel de las transferencias es muy importante para buscar la equidad nacional y la eficiencia en el logro de objetivos. La combinación de los instrumentos de política federal –aportaciones condicionadas, mandatos de gasto y desaprobación de legislación estatal– han originado como resultado una situación en la cual los estados tienen una discreción menor sobre sus propios gastos.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Boadway Robin y Ronald L. Watts, "Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania" en: [http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p\\_fiscal/05\\_trim84\\_federalismo\\_boadway\\_watts.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/05_trim84_federalismo_boadway_watts.pdf), p. 220

<sup>34</sup> Ibidem, p. 222

<sup>35</sup> Ibidem, p. 229

## **b) Canadá**

En Canadá existe lo que se denomina federalismo cooperativo<sup>36</sup>. Las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias.

La cooperación entre los niveles se ha desarrollado a partir del estado social y de bienestar, bajo la premisa democrática de que a pesar de las particularidades territoriales los ciudadanos tienen derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas pero deben cubrir un mínimo común.

Por ello, se encarga a la Federación garantizar las "condiciones de vida equivalentes en el territorio federal" o su equivalente "federalismo cooperativo" de Canadá. Por ello, la cooperación es un fenómeno en el federalismo, que va más allá que la simple división de poderes federal y provinciales, en materia legislativa o financiera.

En primer lugar, las potestades tributarias se distribuyen de forma diferente en Canadá que en Estados Unidos. El gobierno federal de Canadá tiene la facultad de ambos impuestos directos e indirectos, mientras que sólo los gobiernos provinciales tienen la facultad de gravar directamente. También hay algunas cláusulas de jurisdicción compartida, como los que se ocupan de la agricultura y la inmigración. Incluso sin explícita jurisdicción compartida, las competencias se pueden solapar entre las jurisdicciones federal y provincial, también denominada concurrencia, en este caso, económica y legislativa. La división constitucional de poderes se basa generalmente en el principio de subsidiariedad, en la que el gobierno más cercano a la cuestión lo gobierna.

---

<sup>36</sup> Mitjans, Esther y Castella, Joseph. Canadá. Introducción al sistema político y jurídico. Publicaciones de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001, p.p. 116-117.

Sin embargo, el gobierno federal ha ampliado su competencia a través del uso del poder de gasto federal, el cual se reconoce como un poder legítimo por los tribunales. Bajo esta autoridad, el gobierno federal es capaz de gastar los recursos en una jurisdicción provincial a fin de imponer las normas nacionales. En consecuencia, el gobierno federal tiene la capacidad para gastar en cualquier área, pero las provincias pueden gastar sólo en sus jurisdicciones y dentro de su autoridad designada.

### **c) Suiza**

La Confederación Suiza es la más antigua federación del mundo, pues data del siglo XIII. La integran 26 cantones, muy desiguales en tamaño, topografía y riqueza, que son estados soberanos desde el punto de vista legal, salvo que dicha condición haya sido explícitamente limitada por la Constitución. De igual forma, los casi 3000 municipios existentes gozan de considerable autonomía y poder político, aunque no son completamente soberanos.

Según la Constitución, la Confederación es responsable de las relaciones exteriores, la defensa, la inmigración y el asilo político, la protección social y las leyes civiles y penales, y las políticas monetaria, de comercio exterior, energía, transporte y telecomunicaciones.

Los cantones tienen competencia exclusiva en la seguridad, la salud, la educación, las autopistas y el uso del agua y de otros recursos naturales, y las relaciones entre el Estado y la Iglesia. A menos que el gobierno federal lo asignara de otro modo, existe la presunción de que la protección del medio ambiente, las universidades y la educación vocacional, y el fomento de las actividades culturales y de investigación, son también competencias de los cantones

La Constitución suiza separa explícitamente las potestades impositivas de los distintos niveles de gobierno<sup>37</sup>. En su origen, la Confederación recaudaba todos los impuestos indirectos (aranceles sobre comercio exterior e impuestos internos), mientras los cantones y municipios recaudaban los directos (impuestos a los ingresos y a la riqueza).

A partir de la primera guerra mundial, la Confederación adquirió facultades para recaudar un impuesto al ingreso, y en la segunda guerra mundial creó un importante impuesto a las ventas mayoristas; en 1995, éste gravamen se convirtió en un IVA con una alícuota máxima fijada por la Constitución en 6.5%. En la actualidad, las bases imponibles de los gravámenes al ingreso y a la riqueza de las personas y las empresas son explotadas en forma concurrente por los tres niveles de gobierno (confederación, cantones y municipios), si bien los cantones tienen la prioridad.

En comparación a los casos descritos anteriormente, la uniformidad tributaria no es la norma en Suiza. La diversidad regional y la marcada autonomía de los cantones han determinado una oferta de bienes públicos muy variada, y por ende diferentes niveles de gasto público cantonal.

La administración impositiva, a su vez, está muy descentralizada; cada nivel de gobierno administra sus propios impuestos, con alguna compensación del costo incurrido cuando se trata de impuestos coparticipados; la administración cantonal no está guiada por leyes o normas uniformes. Los municipios no tienen soberanía impositiva, pero pueden fijar sobretasas a los gravámenes cantonales. El endeudamiento de los municipios está limitado por ley en la mayoría de los cantones, y sólo pueden endeudarse para financiar inversiones.

---

<sup>37</sup> Asensio, Miguel Ángel, Descentralización y federalismo fiscal en la Unión Europea y el Mercosur. Una aproximación preliminar, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 2003, p.p. 99-105

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, existe en Suiza una tendencia a igualar las capacidades de gasto cantonales por medio de transferencias del gobierno central. El objetivo es que los cantones provean servicios públicos de similar calidad a sus habitantes. Hay tres tipos de transferencias: reembolsos de impuestos federales, coparticipación de impuestos y transferencias específicas (o ayudas condicionadas).

#### **d) Australia**

El 1 de enero 1901, la Commonwealth, o Federación de Australia nació, como un dominio, en el Imperio Británico. Australia es ahora independiente, aunque sus últimos lazos con el marco jurídico con el Reino Unido no fueron cortadas hasta 1986, y es una monarquía constitucional, con Isabel II reinando como "Reina de Australia". En 1999, se celebró un referéndum sobre la reforma constitucional a una república, con una designación de presidente para sustituir a la Reina como jefe de Estado, pero esto fue rechazado.

Australia está dividida en seis estados y varios territorios. El Territorio Capital de Australia fue creado en el lugar elegido de la capital, Canberra, que fue fundada como un compromiso entre las dos ciudades más grandes, Melbourne y Sídney.

La distribución de las potestades para ejercer el gasto se distribuye de la siguiente manera:

- El gobierno central concentra sus erogaciones en bienestar social, salud y defensa. En materia fiscal, tiene el control de las cuatro principales fuentes de recaudación: impuesto a los ingresos personales, aranceles sobre el comercio exterior, impuesto a los ingresos de las compañías e impuesto a las ventas.
- Los estados dedican la porción más importante de sus presupuestos a educación, salud, vivienda e infraestructura comunal, ley y orden, transporte y comunicaciones y servicios sociales. Recaudan un impuesto sobre la

nómina salarial, además de otros gravámenes menos importantes desde el punto de vista recaudatorio, tales como el de sellos o el que grava la propiedad, además de impuestos internos (gas, petróleo, tabaco y licor), y de impuestos y tasas sobre automóviles, juegos y seguros. Las alícuotas y las bases imponibles pueden variar entre estados.

- Los municipios tienen un papel significativo en la provisión de transporte público, cultura y recreación, vivienda y servicios comunales (caminos vecinales, parques). Para financiarlo, cobran un impuesto sobre la propiedad residencial que les reporta la mitad de su recaudación, además de tasas por servicios de recolección de basura, electricidad, etc.

El federalismo fiscal en la comunidad de naciones de Australia entró en la existencia cuando seis de las colonias autónomas se federaron en 1901, y los mismos seis estados, más dos territorios que ha ganado la autonomía en los recientes años, comprenda la federación australiana. Un propósito de Federación ha sido afianzar las ganancias del comercio libre interior; así como imponer un arancel externo común. Las aduanas y el impuesto al comercio constituyeron la base del impuesto importante en el momento, por lo que se dejó a la Comunidad de Naciones este impuesto principal.

Las fórmulas para la participación de los gobiernos subnacionales sobre los ingresos nacionales es de 39.8% de la recaudación obtenida por ingreso sobre la renta y 12% por el impuesto al valor agregado. Para la distribución de las rentas nacionales en Australia la fórmula incluye diferencial de costos y de capacidad fiscal<sup>38</sup>.

Australia es un país altamente centralizado fiscalmente y hace uso intensivo de transferencias para promover uniformidad en los servicios públicos. Se distingue

---

<sup>38</sup> Wilkins, Rogers. "El federalismo en Australia: la cuestión de las transferencias de fondos". Documentos de aportes administración pública y gestión estatal, n.9 Santa Fe jul./dic. 2007. En: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272007000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272007000200003&script=sci_arttext)

de otros sistemas federales en tanto que en el cálculo de las transferencias se toma en cuenta tanto la capacidad para recaudar ingresos como las diferencias en las necesidades de gasto. Para recomendar al gobierno nacional la proporción de los recursos a transferir que corresponden a cada estado, la Comisión Federal de Transferencia (*Commonwealth Grants Commission*) toma en cuenta el diferencial de costos para cada estado de proveer cierto nivel de servicios, suponiendo que estos se prestan bajo un estándar de eficiencia determinado. Este procedimiento fomenta la eficiencia en el gasto público de los estados.

Es así que la disparidad entre los estados y el desequilibrio fiscal vertical en Australia es compensada, en parte, con la implementación del criterio de igualdad fiscal, que lleva adelante la Comisión de Subsidios. Con el propósito de lograr equidad en el acceso a bienes y servicios públicos en todo el territorio, a través de procedimientos técnicos, se consideran las capacidades de los estados para recaudar y los costos de las prestaciones y se recomienda un modo de distribución de los fondos. De ese modo, ese sistema fiscal federal permite la convivencia entre estados miembros desiguales. Así pues, la mitad de las transferencias se realizan de acuerdo ese criterio y el resto mediante "fondos condicionados", a través de los cuales el gobierno central define políticas en las provincias

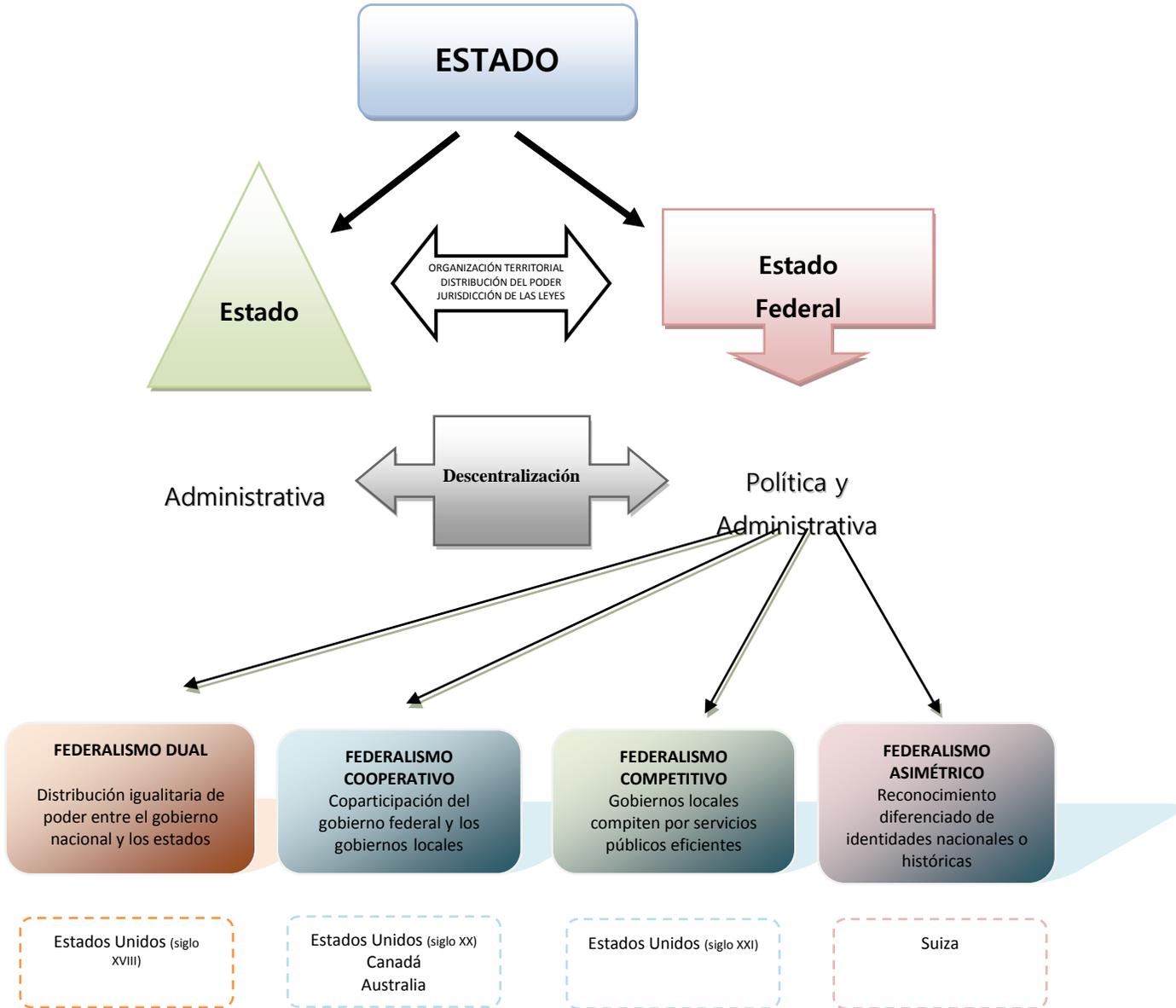
En materia de endeudamiento, existe un organismo federal (*The Loan Council*) que opera como foro multilateral donde el gobierno federal y los gobiernos estatales negocian los límites de endeudamiento. La determinación del déficit global del gobierno federal y la política fiscal (directrices en materia de gasto e ingresos fiscales), es objeto de negociación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales sobre la base de determinados objetivos macroeconómicos.

El objetivo de revisar los distintos modelos de federalismo fiscal en algunos países, ha servido para identificar que no hay un criterio lineal ni único, ni que

pudiéramos considerar que el uno es mejor que el otro, ni que es estático en el tiempo, pues el contexto histórico tanto económico como del desarrollo de las libertades civiles, se han ido redefiniendo y ajustándose, conforme a la voluntad soberana de los respectivos países.

Vistos estos ejemplos tan heterogéneos de federalismo fiscal, es que podremos analizar las características del modelo mexicano, mismo que ha tenido cambios significativos en los últimos años, tendientes a la centralización financiera por razones de política presidencialista.

## RESUMEN GRÁFICO DE CAPÍTULO I



## FEDERALISMO FISCAL Y HACENDARIO

CONCEPTO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ	SUIZA	AUSTRALIA
<b>Ámbitos de gobierno</b> 	Gobierno federal, 50 estados y 87.453 autoridades locales.	Gobierno federal, 10 provincias, 3 territorios y 4,700 autoridades locales,	Gobierno federal, 26 gobiernos cantonales y 2,880 autoridades locales	Gobierno Federal, 6 Estados, 2 Territorios y 1,217 autoridades locales.
<b>Funciones de salud</b> 	Mayor participación de gobiernos estatales	Mayor participación de gobiernos estatales	Mayor participación de gobiernos regionales y locales	Mayor participación de gobiernos estatales
<b>Funciones de educación</b> 	Mayor participación de gobiernos estatales	Mayor participación de gobiernos estatales	Igual participación de gobiernos estatales y locales	Mayor participación de gobiernos estatales
<b>Descentralización de gasto</b> 	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia
<b>Descentralización fiscal</b> 	Sistemas impositivos independientes	Sistemas impositivos independientes. Acuerdos fiscales	Sistemas impositivos independientes	Sistemas impositivos independientes
<b>Transferencias federación a gobiernos locales.</b> 	Bajo. No hay nivelación horizontal, sino competencia.	Alto. Grupos de transferencias federales, para nivelación federal-provincial.	Bajo. Complejo sistema de nivelación horizontal.	Alto. Complejo sistema de nivelación con variables de necesidades de gasto.

## **CAPÍTULO II.**

### **EL MODELO FEDERAL MEXICANO Y EL MONTAJE DEL SISTEMA CENTRALIZADO**

"Algunas veces se dice que no se le puede confiar al hombre el gobierno de sí mismo. ¿Puede, entonces, confiársele el gobierno de los demás? ¿O hemos encontrado ángeles que asumen la forma de reyes para gobernarlo? Dejemos que la historia conteste esta pregunta".

*Thomas Jefferson.*

Para entender el mecanismo de la centralización hacendaria en México, objeto del presente trabajo, se hace necesario primeramente realizar el análisis de la distribución de competencias y esfera de actuación de los estados, municipios y el Distrito Federal, haciendo énfasis en el aspecto hacendario (ingreso, gasto y deuda), y las problemáticas que actualmente se observan por las limitaciones y acotaciones a que se ven sujetas estas instancias de gobierno.

A pesar de estar definida constitucionalmente nuestra forma de gobierno como federal, que implica la convivencia y coexistencia de soberanías locales con una soberanía federal o nacional, en la práctica se ha migrado de una aparente descentralización de la gestión pública, a una real centralización de la toma de decisiones gubernamentales.

Este panorama tiene sus caracterizaciones en tres ámbitos: los estados libres y soberanos que componen el pacto federal; el Distrito Federal, con una figura ecléctica como entidad federativa pero no como estado de la república; y los municipios, constitucionalmente establecidos como ámbitos de gobierno, pero

operativamente sólo una instancia de la descentralización administrativa de los servicios públicos.

A continuación desarrollaremos cada uno de estos escenarios, haciendo el énfasis en las atribuciones o facultades hacendarias de los tres ámbitos descritos:

## **1. El federalismo en el modelo mexicano**

Desde el punto de vista del derecho constitucional, varios tratadistas<sup>39</sup> han coincidido en considerar que un sistema federal se constituye con base en una Constitución General que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad. Pero, al mismo tiempo, se reconoce la autonomía interior de los estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes.<sup>40</sup>

Esta definición implica la identificación de la concurrencia de dos soberanías, una general y varias locales. Esto es, dos órdenes gubernamentales que en conjunto propician un lazo general, pero en la aceptación de las particularidades políticas, económicas y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan.

Es importante destacar que el concepto de federalismo ha tenido distintas acepciones, que van desde la cosoberanía<sup>41</sup> -en donde una parte de la soberanía queda asignada al Estado federal y el resto a las entidades federativas-, hasta la referente a la descentralización -en donde el estado federal es único, pero establece la descentralización del poder cuando existen órganos que detentan el

---

<sup>39</sup> Se consideran las posturas de José Gamas Torruco, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa.

<sup>40</sup> Gámiz Parral, Máximo, Derecho y Doctrina Estatal, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 200, p 14

<sup>41</sup> Uno de sus principales exponentes es Alexis de Tocqueville, pero cuando sus críticos consideran que la soberanía es única y no se puede dividir, entonces se ha desechado esta teoría.

ejercicio del poder en esferas o áreas muy definidas, que en este caso pueden ser los gobiernos locales.<sup>42</sup>

En esta última línea, nuestro enfoque y base de análisis retoma esta teoría de la descentralización, de la cual Kelsen abunda más, señalando que el Estado federal es una forma de descentralización perfectamente definida en tres círculos estatales:

- La Constitución general: que es la norma fundamental que estructura al Estado y crea el orden federal y los locales.
- El gobierno federal, con su respectivo orden jurídico local
- Los gobiernos locales, con sus correspondientes órdenes jurídicos estatales.

Este esquema considera que el orden constitucional deja muy claras las competencias federales en su conjunto, y la de los estados, lo cual no implica subordinación sino distribución. Por ello, en el caso mexicano, que es una república representativa, democrática y *federal*, tiene por ello que estar definida constitucionalmente, el listado expreso de las atribuciones distribuidas entre ambos órdenes de gobierno (federal y local).

La solución en nuestra Carta Magna ha sido la de la definición explícita de las facultades que ejerce el gobierno federal, en atención al pacto del sistema federal, y por *contrario sensu* dejar el resto a los estados y gobiernos locales.

Esto ha generado un exceso de regulación de los artículos constitucionales de atribuciones federales<sup>43</sup>, y poco han dejado a los artículos relativos a los órdenes estatal y municipal.

---

<sup>42</sup> El exponente de esta teoría es Jean Dabin, y aporta el hecho de que la descentralización, además de administrativa, es política, cuando estos órganos deben ser electos por la ciudadanía de la jurisdicción, lo cual le da un mayor poder de acción e influencia.

<sup>43</sup> Sólo por hacer referencia a los artículos que involucran las atribuciones federales en contraste con las estatales, desde 1917 y hasta 2014 el artículo 73 constitucional se ha reformado en 71 ocasiones, mientras

Sobre todo, los aspectos hacendarios han quedado muy restringidos, como señalaremos en los siguientes apartados del presente capítulo. Como un ejemplo claro en este aspecto en que cada vez el gobierno federal ha ampliado su campo de acción, invadiendo incluso la soberanía de los estados, son las constantes reformas al artículo 73 constitucional<sup>44</sup>, en donde las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión se han modificado significativamente.

De las 71 reformas que se han dado desde 1917<sup>45</sup> hasta 2014, destacamos a continuación las que han impactado las haciendas locales, al restarles las competencias tributarias por quedarles prohibidas ciertas materias como factibles bases de tributación:

- a) Reforma de 18 de enero de 1934: otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica.
- b) Reforma del 14 de diciembre de 1940: amplía facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica, y le concede a la federación la aplicación de las leyes en materia laboral de la industria eléctrica.

---

que el artículo 115 ha tenido 14; el artículo 116, 11; el artículo 117, 4 reformas, y el artículo 122, referente al Distrito Federal, ha tenido 11 reformas desde 1993.

<sup>44</sup> En este mismo tenor, Diego Valadez coincide en esta crítica al uso y abuso de las reformas al artículo 73 constitucional. Al respecto señala: "Para apreciar el impacto en el sistema federal de tal cantidad de cambios sufridos por ese último artículo, conviene recordar que la Constitución establece: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados'. Este texto, vigente desde 1857, tiene ostensibles problemas de redacción entre otras cosas por la deficiente traducción de una regla análoga de la Constitución estadounidense; pero lo que se indica en esencia es que los Estados son titulares originarios del poder de decisión más amplio y que a la Federación sólo le corresponden las facultades que de manera expresa le son otorgadas por la Constitución. "Ahí es donde cobra importancia el artículo 73, porque las atribuciones de los Estados disminuyen en la medida en que aumentan las del Congreso. Es así como se explica que el Estado mexicano sea federal y central a un mismo tiempo. El primero existe en una dimensión cada vez más abreviada, mientras que las características centrales aumentan de forma acelerada." Diego Valadez, El federalismo centralizado. Reforma, 24 de junio de 2014., en: [http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=29743&\\_ec=1](http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=29743&_ec=1)

<sup>45</sup> Cabe señalar que de las 71 reformas al artículo 73, 40 han ocurrido de 1983 a la fecha, lo cual es significativo de un acotamiento de las atribuciones legislativas de los estados a favor del gobierno federal.

**c)** Reforma del 24 de octubre de 1942: le concede la facultad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre:

- Comercio exterior.
- Aprovechamiento y explotación de recursos naturales.
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- Especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de fermentación y explotación forestal.

Por esta limitación, se estableció que las entidades federativas participarían del rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que las leyes fiscales determinaran, y los municipios sólo en lo correspondiente a la energía eléctrica.

**d)** El 29 de diciembre de 1947 se amplían las competencias del Congreso para dictar leyes sobre juegos y sorteos.

**e)** El 13 de enero de 1966 el Congreso tiene como atribución legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

**f)** El 6 de febrero de 1975 se amplían al Congreso de la Unión las facultades de legislar sobre energía, en este caso, la nuclear.

**g)** En contraste, el 6 de febrero de 1976 la materia de asentamientos humanos se determina como una concurrencia entre federación, estados y municipios.

**h)** El 3 de febrero de 1983 se genera una reforma que le da al Congreso la atribución de legislar en materia de planeación del desarrollo económico y social, nacional, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

**i)** El 25 de octubre de 1993 se emitieron cambios sustanciales por el nuevo régimen del Distrito Federal:

- se deroga la fracción VI para legislar lo relativo al Distrito federal, pasando al artículo 122.
  - Se amplía la fracción VIII para que el Congreso apruebe anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal, y sea obligación del Ejecutivo federal informarle sobre el ejercicio de dicha deuda.
- j)** El 15 de agosto de 2007 amplía las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, las cuales establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la federación, estados y municipios.
- k)** El 7 de mayo de 2008 se establecen atribuciones al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.
- l)** El 30 de abril de 2009 se reforma en el sentido de que el Congreso legisle en materia educativa, desde nivel elemental hasta profesional, tanto de escuelas rurales como de artes y oficios; dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.<sup>46</sup>
- m)** El 27 de diciembre de 2013 se adiciona una fracción XXIX-R que faculta al Congreso para expedir una ley general que armonice y homologue la

---

<sup>46</sup> El análisis de las reformas hasta 2009 se retomaron de: Bolívar Meza, Martha Laura. "El federalismo hacendario mexicano: una valoración a más de una década", Revista de Administración Pública 127 Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México, Volumen XLVII, Nº 1, (enero-abril 2012).

organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

- n) El 7 de febrero de 2014 se faculta al Congreso para expedir las leyes generales en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, así como en materia de organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Como resultado de todo este proceso "reformador", y tal como lo señala Diego Valadez<sup>47</sup>, en la actualidad se observa la paradoja de que en Estados unitarios como España, Francia, Italia y el Reino Unido, los entes territoriales tienen más facultades normativas y tributarias que en el sistema federal mexicano (esta última materia se analizará en el capítulo siguiente). La comparación es aún más desventajosa si se piensa en Estados federales como Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos.

Así pues, el federalismo mexicano, se está convirtiendo en un vehículo para el control de los estados desde el Ejecutivo Federal, apoyados por la hegemonía de partido oficial, cuyos legisladores echan mano de las reformas constitucionales para ensanchar las facultades federales y estrechar las locales.

El análisis en conjunto de estas modificaciones y adiciones al artículo constitucional de referencia, no es más que una muestra del constante acotamiento que a lo largo del siglo XX se fue dando a los estados y municipios sobre sus atribuciones y, en específico, sobre sus potestades tributarias y hacendarias, teniendo como corolario final no sólo lo referente a la limitación por efectos de la coordinación fiscal, o el ejercicio del presupuesto, sino a últimas

---

<sup>47</sup> Op. cit.

fechas una "armonización contable", que limita la independencia y pluralidad en el mecanismo para la rendición de cuentas de los gobiernos locales, o un régimen de deuda garantizada por la Federación, bajo la premisa de estar supervisada por ésta.

### **A) Definición para los Estados de la República.**

Con base en el régimen federal establecido en la Constitución, los estados están regulados constitucionalmente de manera principal por los artículos 116 a 121, 124 y 131.

En específico, el artículo 124<sup>48</sup> da la pauta para entender el esquema competencial entre gobierno federal y gobiernos estatales, pues señala que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Esto implica un sistema de interpretación por eliminación, es decir, lo federal debe quedar expreso y lo local es todo lo contenido en esa definición de atribuciones explícitas.<sup>49</sup> Esto es, las competencias estatales son de carácter *residual*.

Como ya se analizó en el apartado anterior, el Congreso de la Unión fue dotándose a sí mismo a lo largo del siglo XX de una serie de atribuciones legislativas que fue limitando las capacidades locales, en específico las hacendarias. Pero de la misma forma, algunas de las reformas constitucionales que ampliaron las atribuciones del Ejecutivo federal también limitaron la actuación, en contraparte, de los ejecutivos locales, pues a partir de 1983 las reformas a los artículos 25, 26 y 28 para su intervención en la planeación del desarrollo, dio

---

<sup>48</sup> Curiosamente, en contraste a las múltiples reformas que ha habido a lo largo del siglo XX a los artículos constitucionales que regulan las atribuciones entre Federación y los estados, este artículo no ha tenido variación alguna desde la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917.

<sup>49</sup> Este método no es aplicable para el caso del régimen del Distrito Federal, ya que en la reforma del artículo 122 no aplica lo establecido en el artículo 124, sino que en aquél se detalla con precisión las atribuciones que sí le están conferidas, así como las limitaciones y las subordinaciones que operan con respecto a los poderes federales para su organización y funcionamiento interior.

amplias potestades al Presidente de la república en cuanto a la conducción de la planeación del desarrollo nacional, e incluso del regional, lo cual implicaba una invasión al ámbito de lo local.

Derivado de estas modificaciones constitucionales, se emitió en consecuencia la Ley de Planeación, que define a la planeación nacional del desarrollo como :“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.

Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo rige el contenido de los programas que componen el Sistema Nacional de Planeación Democrática, manifiesta los propósitos, políticas y programas para la determinación e instrumentación de la política pública del gobierno federal, y establece la base para el desarrollo de los instrumentos de programación y presupuestación y la determinación de las leyes de ingresos para el financiamiento de las actividades del ejecutivo.

Sin embargo, en esta definición de enfoque nacional, tiene que definir distintas vertientes:

- Obligatoria. Se aplica al ámbito de la administración pública federal, tanto central como paraestatal, por lo que las metas y objetivos del plan son de estricta observancia.
- Coordinada<sup>50</sup>. Se establece entre el gobierno federal y las entidades federativas, respetando la distribución de competencias y se aplica mediante mecanismos institucionales tales como convenios de coordinación o colaboración.

---

<sup>50</sup> La vertiente coordinada es en la que se fundamentará, en lo sucesivo, la coordinación fiscal y hacendaria, y que será objeto de análisis en el Capítulo III de este estudio.

- Inducida. Es la conducción indicativa de los particulares hacia objetivos sociales y económicos de la comunidad. Se realiza a través de mecanismos administrativos tales como estímulos fiscales, tarifarios, subsidios, permisos, autorizaciones.
- Concertada. Realización de convenios entre el gobierno y particulares, libremente promovidos y aceptados por ambas partes.

La suma de las atribuciones extendidas del Legislativo y Ejecutivo federales ha dejado muy estrechos los ámbitos competenciales de los gobiernos estatales. En apariencia, las modificaciones constitucionales de los últimos años parecen darle mayor espacio, pues de la versión original del artículo 116<sup>51</sup> promulgada en 1917, no es sino hasta 1987 que se da una amplia definición de los alcances de las atribuciones y organización de los gobiernos estatales, así como las reglas en materia electoral y de impartición de justicia. Pero de esta reforma, para efectos de nuestro tema hacendario, se destaca la incorporación de la fracción VII que a la letra dice:

*“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos<sup>52</sup>, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”*

Un aspecto en el que sí se observa un avance en el reconocimiento de la soberanía de los estados, es la reforma al artículo 116, del 7 de mayo de 2008, en donde se determina que las legislaturas de los estados contarán con entidades

---

<sup>51</sup> El artículo 116 original sólo señalaba que “los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

<sup>52</sup> Potencialmente, esta reforma al artículo 117 abre la posibilidad a potestades tributarias aún no desarrolladas plenamente ni por los estados ni por los municipios, que analizaremos en el capítulo de conclusiones y propuestas.

estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

No obstante, la limitación de la actuación de los estados queda plenamente determinada en el artículo 117 constitucional, el cual ha tenido sólo 4 reformas a lo largo del siglo XX: en 1942 se agregaron las fracciones VIII y IX; en 1946 se modifica el segundo párrafo de la fracción VIII; en 1966 se deroga la fracción II; y en 1981 vuelven a acotar la fracción VII. Es así que desde 1981 ha mantenido la siguiente versión:

*“Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras,*

*II. (Se deroga)*

*III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.*

*IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

*V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

*VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*

*VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*

*VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.*

*IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.*

*El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."*

En este tenor, como ya mencionamos anteriormente, la estructura constitucional deja como atribuciones residuales las que puedan desempeñar los estados y municipios, dejando una serie de indefiniciones sobre todo en materia fiscal, objeto de análisis del siguiente capítulo.

## **B) El caso del Distrito Federal**

Hasta 1993 el Distrito Federal formó parte de la administración pública centralizada, al ser un Departamento Administrativo. Esta figura, dependiente del Presidente de la República, tiene como características:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.
- Su titular es nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del Presidente de la República.

- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

El hecho de que el Departamento del Distrito Federal fuese un lugar cada vez más densamente poblado, implicaba que la ciudadanía que habitaba este territorio no tenía plenos derechos políticos, al no poder elegir a sus autoridades locales. De hecho, es por esta razón que la reforma al Distrito federal fue fundamentalmente una reforma política y no una administrativa.

El proceso para ir hacia la forma de organización política que actualmente se tiene en el Distrito Federal fue gradual y paulatino. En 1988 los ciudadanos capitalinos eligieron por primera vez una Asamblea de Representantes (que no observa la misma figura de un congreso local), que abrió el camino para la llegada de nuevas formas de representación política.

El 21 de abril de 1992, se presenta al seno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal un proyecto para definir nuevas formas de gobierno en la Ciudad de México, toda vez, que la ciudad enfrenta una serie de problemas que se agudizan, amenazando así la capacidad de respuesta del gobierno capitalino, por lo que se requiere generar sustentos democráticos para favorecer los consensos y la gobernabilidad.

A partir de la experiencia acumulada en casi 6 años de representación a través de la Asamblea, en 1993 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera normar las relaciones políticas en esta ciudad, bajo los siguientes supuestos:

- Son obligaciones de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos no sólo de la Federación, de los estados y municipios en los que residan, sino también para los gastos del Distrito Federal (art. 31).

- El Distrito Federal es ahora, según la Constitución, la Ciudad de México, “sede de los poderes de la Unión y capital de los estados Unidos Mexicanos” (art.44).
- El Congreso de la Unión tiene ahora la facultad de expedir “el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” y seguirá legislando en lo relativo al Distrito Federal, “salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes” (art. 73, frac. VI).
- Lo referente al gobierno del Distrito Federal pasa del artículo 73 al 122. En efecto, el artículo 73 se refiere a las “facultades del Congreso” y ahí se encontraban, por ejemplo, las disposiciones sobre la integración de la Asamblea de Representantes.
- El Congreso tiene ahora facultades para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública (adición al art. 73, frac. VIII).
- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y las contribuciones ya no los discutirá y aprobará en exclusiva la Cámara de Diputados (art. 74)
- Los magistrados del Distrito Federal ya no protestarán ante el Congreso o la Comisión Permanente del mismo (art. 79).
- El Presidente de la República ya no nombrará ni removerá libremente “al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal” (art. 89, frac. II), ni tampoco nombrará a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F. (aunque éstos eran sometidos a la aprobación de la ARDF) (art. 89, frac. XVII).
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las controversias que se susciten entre “uno o más Estados y el Distrito Federal” y “entre órganos de

gobierno del Distrito Federal", así como lo hace cuando sucede entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo estado (art. 105).

- Todas las controversias en relación con leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, que invadan la esfera de la autoridad federal, emanadas del ejercicio de las facultades del jefe del Distrito Federal, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia (art. 107).
- El anterior artículo 122 pasa a integrarse al artículo 119 (el deber que los Poderes de la Unión tienen de proteger a los estados de invasión o violencia exterior) y el nuevo 122 se refiere al gobierno del D. F.

Sin embargo, y como se comentó anteriormente, a diferencia de los principios constitucionales aplicables a los estados de la federación en el sentido de tener atribuciones residuales, en el caso del Distrito Federal el texto del artículo 122 establece explícitamente lo siguiente:

1. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los *órganos de gobierno*<sup>53</sup> del Distrito Federal, representativos y democráticos.
2. El Congreso expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual contiene la distribución de las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia de gobierno del Distrito Federal, a partir de la existencia de una Asamblea de Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y un Tribunal Superior de Justicia. El mismo estatuto fija los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal y las bases para la organización de la administración pública, y la distribución de atribuciones entre los órganos

---

<sup>53</sup> La definición de órganos y no de poderes es sumamente estratégica para la determinación de las relaciones políticas entre las entidades federativas, en este caso el Distrito Federal, y el gobierno federal, ya que un órgano lleva implícito el concepto de dependencia de una entidad superior, por lo cual no le aplica el concepto de soberanía, correspondiente a un estado de la federación. Entenderemos así, por soberanía el poder supremo exclusivo y no derivado, en una sociedad política o en una jurisdicción, y que permite diferenciar a esa soberanía de otras asociaciones políticas también soberanas y supremas. (Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1994).

centrales y desconcentrados, así como la forma de creación de entidades paraestatales.

3. El Estatuto también deberá fijar las bases para la integración "en cada demarcación territorial" (antes delegaciones políticas) de un "consejo de ciudadanos", que podrá intervenir en la "gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes". En la elección de los consejeros podrán participar los partidos políticos.
4. El presidente de la República tiene las siguientes facultades:
  - a) Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.
  - b) Proponer al senado a quien debe sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
  - c) Aprobar el nombramiento o remoción que haga el jefe del Distrito Federal del procurador General de Justicia.
  - d) Tener el mando de la fuerza pública y la designación de su jefe, aunque puede delegar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal las funciones de seguridad pública;
  - e) Enviar al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
5. Se determina la integración de la Asamblea de Representantes, cuyas facultades son las siguientes:
  - a) Expedir su ley orgánica.
  - b) Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, analizando primero las contribuciones para cubrirlo.
  - c) Revisar la cuenta pública del año anterior.
  - d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.
  - e) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

- f) Legislar en lo relativo a la administración pública local: de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado; servicios públicos y su concesión; así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, participación ciudadana, protección civil, prevención y readaptación social; planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y tránsito, estacionamientos, servicio público de limpia, fomento económico y protección al empleo, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, desarrollo agropecuario, vivienda, salud y asistencia social, turismo y servicios de alojamiento, previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo, mercados, rastros y abasto, cementerios y función social educativa.

En 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora Diputados (sin seguir teniendo las mismas atribuciones de los congresos locales).

Asimismo, la reforma constitucional de mediados de 1996 tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa que ahora está integrada por Diputados, con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos.

Además, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, el Jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman serán electos por voto universal, secreto y directo.

En julio de 1997, se eligieron los Diputados de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno. La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal.; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

La Cámara de Diputados, por su parte, ahora tendrá que sopesar las iniciativas de ley de ingresos, presupuesto y cuenta pública, que previamente se elaboren y discutan en el circuito del distrito Federal. Mientras que la de Senadores, en una situación extrema, podría llegar a elegir al jefe del Distrito Federal.

Por razones diversas, seguramente de índole administrativas, pero también políticas, el gobierno desechó la creación de uno o varios municipios en el Distrito Federal, aunque pareció aceptar que necesariamente tendría que incluir formas de descentralización política que dieran mayores facultades a la Asamblea de Representantes.

Obviamente, ante esta posición gubernamental, que pronto se hizo del conocimiento del público, los partidos de oposición, casi unánimemente, decidieron tomar como punto de partida de las negociaciones precisamente la demanda de creación del estado 32.

El debate se desarrolló en torno a dos grandes ejes: por un lado se debatía cuál debería ser la forma de inserción del gobierno capitalino en el contexto de la Federación. Por el otro, se debatía cuál debía ser el grado de separación o fusión de las funciones gubernamentales ejecutivas y legislativas.

En un extremo del primer eje se colocaron quienes insistían en que era conveniente concebir al gobierno de la ciudad en términos urbanos. Para ello, sería necesario crear figuras institucionales novedosas en la Constitución, que sólo ha dado cabida a tres tipos institucionales como partes integrantes de la Federación (estados, territorios y Distrito Federal). En el otro extremo de ese eje se situaron quienes proponían directamente la creación del estado 32. En medio se han situado desde hace más de un siglo quienes han propuesto formas diversas de gobernar a la capital como una "entidad federal" especial.

En suma, se estableció un mecanismo de elección popular para la elección del jefe de gobierno capitalino y se dotó a la Asamblea Legislativa de mayores facultades para incidir en el gobierno de la ciudad. Esta solución dejó pendiente la demanda reiterada de la oposición de crear un nuevo estado en el Distrito Federal y se quedó corta en cuanto a una elección directa de las principales autoridades de la ciudad.

En la actualidad<sup>54</sup>, el Gobierno del Distrito Federal está constitucionalmente determinado por el artículo 122 constitucional, en el que por su naturaleza especial

---

<sup>54</sup> Hasta el momento de elaboración del presente trabajo, se encuentra pendiente de discusión en el Pleno de Senado de la República las modificaciones constitucionales que le darán un supuesto cambio al Distrito Federal, denominado "reforma política". Independientemente de las implicaciones de las propuestas de reforma al artículo 122 constitucional, que rige al Distrito Federal, llama la atención que se incluyen las reformas a los artículos 2, 3,5,6,17,18,21,26,27,28, 36, 40, 41, 43, 44, 45, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 117, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 132, 133, 134 y 135, para cambiar la denominación de "estados" por "entidades federativas". Desde nuestro punto de vista, este cambio semántico demuestra la centralización enmascarada de nuestro "federalismo. El concepto Estado de la República, implica el principio de soberanía por un territorio, población y, sobre todo, gobierno. Los poderes del Estado son soberanos y no solamente autónomos. Por ello, la SOBERANÍA de tales Estados de la Federación, tienen un poder supremo exclusivo y no derivado, en una sociedad política o en una jurisdicción, y que permite diferenciar a esa soberanía de otras asociaciones políticas también soberanas y supremas. Por lo tanto, la definición de ESTADO corresponde a una categoría jurídico-política. Por su parte, la AUTONOMÍA es la facultad de darse leyes a sí mismo, es decir, implica el desarrollo de una actividad normativa propia, ejercitar sus propias atribuciones y desenvolverse de manera independiente y no subordinada. La autonomía le es otorgada a ENTES o ENTIDADES, tales como las entidades paraestatales o las entidades de fiscalización, y para efectos administrativos, a las entidades federativas. Por lo tanto, la definición de ENTIDAD FEDERATIVA corresponde a una categoría jurídico-administrativa.

de ser considerado una entidad federativa pero no un estado libre y soberano, como el resto de los estados de la república, se compone por órganos y no por poderes propiamente dichos. Como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo en comento:

*“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.*

Adicionalmente, se deja expresamente señalado que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

### **C) Definición y situación para el Municipio mexicano**

El municipio mexicano tiene una connotación cualitativamente distinta de las entidades federativas, ya que mientras éstas se conforman por una decisión de adherirse a un pacto federal, el establecimiento del municipio responde a la necesidad de acercamiento de los servicios públicos a la población local, siendo la base de la organización territorial y organización política de los estados.

De hecho, la versión del artículo 115 de la Constitución de 1917, establece que:

*“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división*

---

Cambiarle a los ESTADOS la denominación a ENTIDADES FEDERATIVAS es cambiarle su naturaleza política por una de corte administrativo, de ser ejecutores de leyes y no de proveerse a sí mismo, en su carácter soberano, de las mismas. Bajo esta óptica, definir las como entidades federativas legitimará las reformas constitucionales recientes que reducen a los Estados a meros entes ejecutores de las decisiones centrales, en materias de seguridad pública, fiscal, de deuda, electoral, educativa y de fiscalización.

Esto se demuestra en todas las modificaciones recientes, entre las que se encuentra un IFAI con injerencia en estados y municipios, la centralización de las compras en el sector salud, el control de la nómina de los maestros por parte de la Federación y la creación de un Instituto Nacional de Elecciones que supla a los Institutos Estatales Electorales: todo ello significa que el pasado centralista está de regreso.

*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, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

*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.*

*III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años."*

Los últimos cuatro párrafos de este artículo hace referencia a la conformación de las legislaturas estatales y facultades para los gobernadores.

Desde la Constitución de 1917 las reformas que implican una definición del municipio en el artículo 115 han sido:

- a) 29 de abril de 1933, en la que se amplía la definición de la conformación del ayuntamiento por el presidente municipal, síndicos y regidores.
- b) 6 de febrero de 1976, en que se modifican las fracciones IV y V, en la que se sustituye lo señalado para los gobernadores de los estados, y se incorporan como facultades municipales la planeación del desarrollo urbano, y la posibilidad de coordinarse con la federación y los estados cuando los centros urbanos tengan continuidad geográfica entre sí.
- c) 6 de diciembre de 1977, incorpora el principio de representación proporcional para la elección de los miembros del ayuntamiento.

- d) 3 de febrero de 1983, se realizó la más significativa de las reformas municipales, cambiando sustancialmente el texto y, por lo tanto, las facultades establecidas para el municipio (que será objeto de análisis y contraste más adelante).
- e) 17 de marzo de 1987, en que se regulan las relaciones de trabajo para los empleados municipales.
- f) 23 de diciembre de 1999, que constituye la segunda reforma más significativa (analizada a detalle en el cuadro de contraste más adelante).
- g) 14 de agosto de 2001, reconoce la posibilidad de las comunidades indígenas de asociarse o coordinarse.
- h) 18 de junio de 2008, se aclara que el mando que el presidente municipal tendrá de la policía municipal se sujetará a lo establecido en la Ley de Seguridad Pública, en lugar de lo que anteriormente se establecía para los reglamentos en la materia.
- i) 24 de agosto de 2009, se establece que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas; en cambio, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- j) 10 de febrero de 2014, en el marco de la reforma electoral se permite la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

Desde la Constitución de 1917 y hasta la reforma de 1983 se planteó la necesidad de un municipio autónomo, pero mucho se criticó que se trató de una descentralización "por decreto", que a partir de la reforma al Artículo 115 constitucional intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de los recursos.

Se creó el Sistema Nacional de Planeación y se involucró al municipio en la tarea de la planeación democrática. Estas propuestas fueron las más desarrolladas pero

no surtieron los efectos deseados. En el marco formal legal pueden reconocerse como importantes, pero los procesos y tradiciones del sistema político-burocrático, así como las estructuras del poder en ese ámbito no permitieron que el desdoblamiento de la política descentralizadora generara la diversificación de los procesos locales de gobierno<sup>55</sup>.

Dentro de los cambios relevantes e esta reforma se encuentra el hecho de que los ayuntamientos poseen la facultad jurídica (facultad materialmente legislativa) para expedir -de acuerdo con las bases normativas establecidas por los congresos estatales y los bandos municipales-, reglamentos circulares y disposiciones administrativas de diferente índole; señaló explícitamente los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos que son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y por último que los municipios tienen la libertad de administrar libremente su hacienda, compuesta de ingresos propios, contribuciones estatales y federales, los que deberán ser suficientes para atender las necesidades del municipio. De lo anterior se deriva que la reforma pretendió dar vida a lo estipulado por el Constituyente de 1917, de otorgarle realmente la libertad y autonomía al municipio.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Martínez Martínez P. "El Fortalecimiento del Municipio como Institución Receptora de la Descentralización", *Gestión y estrategia*, UAM - A / No. 14 / Julio-Diciembre, 1998

<sup>56</sup> Respecto de este concepto, el municipio se define como "libre y autónomo", pero muchas confusiones se han dado, ya que el común de las personas entienden a la autonomía como independencia, e incluso como soberanía. Según diversos autores de derecho administrativo, podemos definir AUTONOMIA como la facultad de darse leyes a sí mismo, es decir, implica el desarrollo de una actividad normativa propia, ejercitar sus propias atribuciones y desenvolverse de manera independiente y no subordinada. En tanto, la LIBERTAD –en su acepción jurídico-administrativa- se define como la ausencia de coacción física o moral que posee internamente un órgano en la esfera de su competencia, sin mengua de su relación con organismos exteriores (Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 136). En este sentido, es que el municipio tiene e la capacidad de actuación dentro de su jurisdicción, sin coacción y sin dependencia de otras esferas. Sin embargo, esto no quiere decir que el municipio sea soberano, ya que contrastando con su definición, SOBERANÍA es el poder supremo exclusivo y no derivado, en una sociedad política o en una jurisdicción, y que permite diferenciar a esa soberanía de otras asociaciones políticas también soberanas y supremas (Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 1534). Lo anterior implica que el municipio en México no tiene un poder en sí mismo, ya que en nuestro sistema federal quien representa la soberanía son los estados, que en un pacto federal deciden voluntaria y potestativamente unirse en un solo país. No así los municipios, cuyo origen no corresponde a una lógica

Adicionalmente, en 1999 se hizo otra reforma sustancial, en donde, desde nuestro punto de vista, hay cambios en los conceptos, pero en el fondo la posición del municipio limitada de autonomía y dotada sólo de libertad administrativa, permaneció igual.<sup>57</sup>

El cuadro desarrollado a continuación muestra estos cambios:

política sino administrativa. De hecho, corresponde a una de las vertientes de la competencia administrativa, denominada descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, para una gestión más eficaz de la prestación de servicios públicos. "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es la forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada (Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 219).

<sup>57</sup> Al momento de la elaboración del presente trabajo, está pendiente la discusión en el Poder Legislativo de la Iniciativa del Ejecutivo del primero de diciembre de 2014, referente a reformas constitucionales en materia de seguridad pública, en la cual se debilita al municipio es esta facultad indispensable, argumentando la ineficacia de este ámbito de gobierno en la materia. La reforma específica del artículo 115 es la siguiente:

*"Artículo 115.*

*Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución. Si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.*

*II...*

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*a) a e)...*

*a) a g)...*

*h) La aplicación de los bandos de buen gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso tendrán el carácter de policía; e*

*i)...*

*IV. a VI...*

*VII. La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función."*

## CUADRO 1. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA MUNICIPAL

Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
<p>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:</p>	<p>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:</p>
<p>I. Cada Municipio será <b>administrado</b> por un Ayuntamiento de elección popular directa...</p> <p>...y no habrá <b>ninguna</b> autoridad intermedia entre <b>éste</b> y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p>	<p>I. Cada Municipio será <b>gobernado</b> por un Ayuntamiento de elección popular directa, <b>integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva</b> y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p>
	<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>

<p><b>Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983</b></p>	<p><b>Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.</b></p>
<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley <b>no procediere que entren</b> en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley <b>no procede que entren</b> en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas <b>de los estados</b> designarán <b>de</b> entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; <b>estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</b></p>
<p>II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos <b>poseerán</b> facultades para expedir de acuerdo con las <b>bases</b> normativas que deberán <b>establecer</b> las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y <b>buen</b> gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;</p>	<p>II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos <b>tendrán</b> facultades para <b>aprobar</b>, de acuerdo con <b>las leyes en materia municipal que deberán expedir</b> las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, <b>que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</b></p> <p><b>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</b></p> <p>a) <b>Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</b></p> <p>b) <b>Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</b></p>

Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
	<p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</p>
<p>III. Los Municipios, <b>con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes</b>, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado</p> <p>b) Alumbrado público</p> <p>c) Limpia</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto</p> <p>e) Panteones</p> <p>f) Rastro</p> <p>g) Calles, parques y jardines</p> <p>h) Seguridad pública y tránsito, e</p>	<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo <b>las funciones y servicios públicos</b> siguientes:</p> <p>a) Agua potable, <b>drenaje</b>, alcantarillado, <b>tratamiento y disposición de sus aguas residuales</b>;</p> <p>b) Alumbrado público</p> <p>c) Limpia, <b>recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos</b>;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto</p> <p>e) Panteones</p> <p>f) Rastro</p> <p>g) Calles, parques y jardines <b>y su equipamiento</b>;</p> <p>h) Seguridad pública, <b>en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito</b>; e</p>

Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
<p>i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Los Municipios <b>de un mismo Estado</b>, previo acuerdo entre sus ayuntamientos <b>y con sujeción a la ley</b>, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;</p>	<p>i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos <b>o el mejor ejercicio de las funciones</b> que les correspondan. <b>En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.</b></p>
<p>IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.</p>	<p>IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.</p>

Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
<p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes <b>locales</b> no establecerán exenciones o subsidios <b>respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.</b> Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los <b>ayuntamientos</b> y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;</p>	<p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes <b>estatales</b> no establecerán exenciones o subsidios <b>en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos</b> los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, <b>salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</b></p> <p><b>Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</b></p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los <b>municipios</b>, revisarán <b>y fiscalizarán</b> sus cuentas públicas. <b>Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</b></p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>
<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para</p> <p>formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p>	<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p><b>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</b></p> <p><b>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</b></p> <p><b>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar</b></p>

<p><b>Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983</b></p>	<p><b>Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.</b></p>
<p>controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>otorgar licencias y permisos para construcciones y</p> <p>participar en la creación y administración de reservas ecológicas.</p> <p><b>Para tal efecto</b> y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>	<p><b>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;</b></p> <p><b>d) Autorizar</b>, controlar y vigilar la utilización del suelo, <b>en el ámbito de su competencia</b>, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p><b>e)</b> Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p><b>f)</b> Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p><b>g)</b> Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas <b>y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</b></p> <p><b>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</b></p> <p><b>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</b></p> <p><b>En lo conducente</b> y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>
<p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;</p>	<p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;</p>
<p>VII. El Ejecutivo Federal <b>y los gobernadores de los Estados</b> tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y</p>	<p>VII. <b>La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden</b></p>

Versión del artículo 115 del 3 de febrero de 1983	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.
	<p><b>público.</b></p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p>
<p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p>	<p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p>

De las dos versiones de la reforma constitucional al artículo 115, esto es la de 1983 y la de 1999, podemos identificar para efectos de las potestades hacendarias locales, lo siguiente:

- a) En los alcances del ayuntamiento se cambia ser una instancia de administración a una de gobierno. Para ser gobierno<sup>58</sup> se requieren de tres

---

<sup>58</sup> Desde el punto de vista jurídico, por gobierno se entiende la organización del poder mediante la creación de instituciones para la materialización del ejercicio del poder, en un determinado periodo o grupo de personas. Este concepto implica la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, pero éstos se manifiestan a través de actos formales y materiales, es decir, los formales corresponden a sus atribuciones y la razón de ser, pero los materiales corresponden a la naturaleza del acto, independientemente del poder del que provengan.

Esto es, si bien el poder legislativo formalmente legisla, materialmente puede realizar actos ejecutivos (por ejemplo, aplica su reglamento interior y legislación en materia de uso de recursos públicos) y jurisdiccionales (como en el caso del juicio político. El poder ejecutivo formalmente ejecuta leyes, pero en la práctica realiza actos materialmente legislativos (por ejemplo, los reglamentos de ley, reglamentos interiores, manuales, reglas administrativas, convenios, etc.), así como actos materialmente jurisdiccionales (como los tribunales administrativos). Por último, el poder judicial formalmente resuelve controversias entre dos partes en conflicto, pero materialmente puede realizar actos legislativos, como la emisión de jurisprudencia, y actos ejecutivos de la misma manera que ejemplificamos los realizados por el poder legislativo.

En el caso del municipio, no tiene poderes formalmente establecidos, ya que los actos que el ayuntamiento realiza son actos materialmente legislativos (bandos y reglamentos), así como los actos materialmente jurisdiccionales (jueces de paz), siendo que sólo ejerce actos formalmente ejecutivos o administrativos, constituyéndose no como un gobierno, sino como una instancia administrativa y no política de gobierno como tal.

poderes con actos formales, pero el municipio sólo cuenta con el ayuntamiento, que como órgano colegiado realiza los actos formalmente ejecutivos, pero materialmente legislativos y jurisdiccionales, siendo en estos dos últimos casos, dependientes de los actos formales del Congreso local (que ejerce actos formales legislativos, como un poder del estado), así como de los actos formales del Tribunal Superior de Justicia estatal (que ejerce los actos formalmente jurisdiccionales, como un poder del Estado). Por lo tanto, aunque en el texto haya cambiado la denominación a gobierno, en la práctica sigue teniendo un funcionamiento meramente administrativo o ejecutivo.

- b) En adición a lo anteriormente desarrollado, los actos de reglamentación estarán sujetos a las leyes municipales que emita el Congreso estatal, dejándose al municipio sólo la posibilidad de adaptar y caracterizar el ordenamiento jurídico a las especificidades de la localidad. Esto parece contradecir lo establecido en la misma fracción II, en donde se le reconoce personalidad jurídica propia<sup>59</sup>.
- c) En el caso de los servicios públicos, a diferencia de las funciones constitucionales residuales para los estados, quedan explícitos los servicios públicos que le están establecidos. Además, en este sentido los municipios tienen acotada la posibilidad de la asociación intermunicipal con municipios de otros estados, previa autorización de las legislaturas locales respectivas, por lo que se subsume a su autorización.
- d) En materia hacendaria, a los municipios les quedan explícitos tres tipos de ingresos:

---

<sup>59</sup> Esta contradicción reside en que la capacidad legal consiste en ser sujeto de derechos y obligaciones por sí mismo, pero en el caso del municipio, estos derechos y obligaciones tienen que ser tutelados y supervisados por el Congreso local, lo cual parece ser más en la práctica una figura de dependencia.

- Contribuciones municipales: se consideran sólo los correspondientes a la propiedad raíz, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, cuyas tasas serán determinadas por el Estado.
  - Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos: que fundamentalmente son los derechos por estos servicios, establecidos en la fracción III del artículo 115. Sin embargo, esta prestación requerirá de inversiones previas para el equipamiento y, por consiguiente, la prestación del servicio para sea objeto del cobro.
  - Participaciones federales: en el monto establecido por las Legislaturas locales, lo que nos lleva nuevamente a una total dependencia de los municipios en cuanto al fondeo de sus haciendas locales.
- e) La reforma de 1999 agrega como un "avance" de la descentralización el hecho de que los municipios ya podrán *proponer* a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pero no hay un acto de decisión, sino sólo de comunicación unilateral.
- f) Otro elemento de subordinación lo representa la fiscalización de la cuenta pública por el poder legislativo estatal, y sólo le queda reservado al municipio la aprobación de su presupuesto, que es un acto materialmente legislativo.
- g) Por último, el tema de la planeación del desarrollo ha sido malamente interpretado, ya que a la letra de ambas reformas municipales, la planeación corresponde solamente para el desarrollo urbano, excluyéndose a la autoridad municipal de la planeación económica o social de la localidad.

Un esquema de identificación de los ámbitos, definiciones orgánicas y composición de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, a la luz de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en los poderes u órganos, en su caso, sobre los que descansan las funciones que formalmente les asigna, y es la siguiente:

### CUADRO 2. PODERES Y ÁMBITOS DE GOBIERNO

FUNCIÓN	GOBIERNO FEDERAL	ESTADOS	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPIOS
<b>LEGISLATIVA</b>	<b>Poder Legislativo:</b> Congreso de la Unión	<b>Poder Legislativo:</b> Congreso local	<b>Órgano Legislativo:</b> Asamblea Legislativa	---
<b>EJECUTIVA</b>	<b>Poder Ejecutivo:</b> Presidente de la República	<b>Poder Ejecutivo:</b> Gobernador del Estado	<b>Órgano Ejecutivo:</b> Jefe de Gobierno	<b>Órgano Ejecutivo:</b> Ayuntamiento
<b>JUDICIAL</b>	<b>Poder Judicial:</b> Suprema Corte de Justicia de la Nación	<b>Poder Judicial:</b> Tribunal Superior de Justicia del Estado	<b>Órgano Judicial:</b> Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	--

Fuente: *Elaboración e interpretación propia.*

Lo anterior nos permite distinguir que sólo en el caso de los estados hay poderes soberanos, mientras que para el caso del Distrito Federal y los municipios hay una caracterización como órganos de gobierno, sujetos a un poder superior que les regula en su jurisdicción.

En suma, a la luz de las reformas constitucionales en la regulación de las atribuciones federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se puede observar que en el discurso hay un avance de la descentralización, pero de facto hay una constante acotación del gobierno federal hacia los estados, y del municipio hacia su estado, pero de manera significativa el Distrito Federal hacia los poderes federales.

Este marco ha llevado a las siguientes consideraciones:

- En la relación Gobierno Federal-Estados libres y soberanos, hay una distribución de las atribuciones constitucionales bajo un método residual, es decir, todo lo que no esté expresamente establecido para la Federación le quedará reservado a los Estados. Esto parecería identificar plenamente las competencias de cada esfera, pero la constante incorporación de atribuciones al legislativo y ejecutivo federales han ido dejando áreas en las que se pueden dar concurrencias o indefiniciones, que para el caso de este estudio se expresan en materia hacendaria (objeto del análisis del siguiente capítulo).
- En la relación Gobierno Federal-Distrito Federal, el método de distribución de competencias es inverso a las demás entidades federativas, en el que se dejan expresamente acotadas las formas de intervención de las autoridades federales en el ámbito local, así como las competencias de los órganos (y no poderes) que ejercen las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en el Distrito Federal. Esto le da una cualidad distintiva, de constituirse en una entidad federativa, pero no en un Estado de la República, y sus delegaciones en demarcaciones territoriales y no en municipios. Esta situación se hace más patente en los aspectos hacendarios, en los que se hacen diferenciaciones y tratamientos específicos a las demás entidades federativas.
- En la relación Estado libre y soberano-Municipio libre, en el que los conceptos de autonomía y libertad son eminentemente administrativos y no políticos, es decir, queda claro a la luz del artículo 115 constitucional que éste es una instancia territorial, de acercamiento de los servicios públicos y ordenamiento urbano a la población local, pero carente de autodeterminación jurídico y política.

Estos tres aspectos serán desarrollados específicamente en el contexto del sistema fiscal, en primera instancia, y la construcción de un sistema nacional hacendario hacia finales del siglo XX y su estructura en los inicios del siglo XXI.

## **2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LAS BASES DE UN FEDERALISMO CENTRALIZADOR EN MATERIA FISCAL.**

Es necesario conocer el contexto histórico del proceso de la distribución de competencias en materia hacendaria, desde la promulgación de 1917, hasta nuestros días, que se constituye como un precedente necesario para abordar el discurso de la federalización, para identificar el trasfondo de centralización que se desarrolló a lo largo del siglo XX.

El fundamento del federalismo mexicano surgió cuando el régimen republicano fue definido en el Decreto Constitucional de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, la cual se plasmó en el artículo 40. En esta categoría política los estados se integran en el sistema federal como libres y soberanos, pero unidas en un Pacto Federal. El Estado federal mexicano permite que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales.

El modelo queda explícitamente señalado, al menos en su origen, en la Constitución de 1917, misma que se ha ido modificando de un esquema descentralizado, obedeciendo al principio federal, hacia uno centralizado hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, como lo iremos desmenuzando a continuación.

La Constitución de 1917 dejó como bases del federalismo mexicano un modelo establecido en los artículos 73, 89, 103 y 104, que señalan los campos de actividad, las competencias, las materias y funciones reservadas en forma exclusiva a los poderes federales, y determina que las constituciones estatales y leyes emanadas de las legislaturas locales deban respetar las facultades otorgadas a la Federación.

Para Sergio Francisco de la Garza, las facultades tributarias federales en materia fiscal se caracteriza por:

- a) Facultades ilimitadas concurrentes.- El Congreso de la Unión puede imponer tributos sobre cualquier materia, sin ninguna limitación. (Artículo 73, fracción VII): Competencia para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- b) Facultades exclusivas por razón de prohibición.- Artículo 117, fracciones III, V, VI y VII fracción XXIV: Limita a los estados miembros de la federación.

Específicamente y en lo que se refiere a las facultades tributarias estatales en materia fiscal, el modelo se caracteriza por tener como principio general tienen facultades ilimitadas para estados y municipios, que se muestran por:

- a) Limitaciones establecidas en el artículo 73 fracción XXIX, así como las contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII.
- b) Subordinación de los estados al poder legislativo federal.- artículo 118, fracción I.<sup>60</sup>

Este modelo constitucional se topa con la práctica que se heredó en el inicio del siglo XX, debido a la multiplicidad de impuestos, había una gran complejidad en el ramo hacendario, tanto para el contribuyente, como para las autoridades. De ahí que la ciudadanía difícilmente podía saber sus obligaciones fiscales, mientras que para la autoridad hacendaria resultaba muy complicado aplicar la legislación correspondiente.

Por lo tanto en materia fiscal, la Constitución de 1917 recogió la herencia de su predecesora de 1857 al establecer en lo general "la concurrencia de facultades entre esta dos esferas de gobierno para imponer las contribuciones necesarias que le permitieran cubrir los gastos públicos. Derivado de lo anterior, los constituyentes se propusieron que los respectivos órdenes de gobierno estuvieran

---

<sup>60</sup> Carpizo, J. "Sistema Federal Mexicano". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 3, Julio-septiembre 1981, paginas, 84-95. México, D.F.

en condiciones de sufragar por sí mismos sus necesidades de recursos en condiciones tales, que ni uno ni otro estuviese supeditado en el ejercicio de su poder tributario a una instancia distinta a la propia, para dar cumplimiento a las atribuciones que a cada uno de ellos le corresponde, conforme a nuestro régimen de distribución de competencias.”<sup>61</sup>

Sin embargo, lo que se generó fue la concurrencia tributaria, situación que tiene su fundamento jurídico y de operación en el principio de que los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas en la Constitución al ámbito federal. Así se dio lugar a fuentes de ingresos diversos cuyo origen fiscal respondía a reglas y objetivos diferentes para cada esfera de gobierno, pero con la autoridad de poder incurrir en ellos de manera simultánea.

Sin embargo, en la práctica se estableció un cierto grado de discriminación a favor del Gobierno Federal, por lo que se refiere algunos impuestos específicos. Tal es el caso de los gravámenes sobre salidas de mercancías a través del territorio nacional, así como el tránsito por el mismo. También se prohibió a los Gobiernos locales la emisión de estampillas, misma que se interpretaron como conferidas al Gobierno Federal.

Para efectos del cobro de impuestos, una clara ilustración es el impuesto sobre la renta (ISR), que es el gravamen más productivo en la actualidad, que tiene su antecedente en el Impuesto del Centenario, creado en 1921, con el que se gravaron algunos ingresos percibidos en agosto de ese año, señalando que sería por “única vez”. Tres años después el ISR se establece como ingreso federal ordinario en 1924 y 1925 y continúa hasta la fecha.

---

<sup>61</sup> Núñez Jiménez Arturo, “Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Julio-Septiembre de 1981, México, D.F.

En este contexto, el principal problema desde 1925 fue la concurrencia impositiva derivada de que la Constitución no hacía separación de fuentes de ingresos para la Federación y los estados, generando la concurrencia tributaria<sup>62</sup> en la mayoría de las fuentes de ingresos. Así pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció un régimen de concurrencia de facultades impositivas del orden federal y estatal, y solamente en un número limitado de materias establecidas en la fracción XXIX del citado artículo 73 (que se hizo aún más patente a partir de la reforma de 1942)<sup>63</sup>.

Sobre esta base, con que el Congreso de la Unión decrete un tributo sobre determinada fuente gravable, es suficiente para que ésta sea limitante o prohibitiva en cuanto a la potestad tributaria de las entidades, aun en el caso de que con anterioridad ya estuvieran en la posibilidad o materialmente ya la hubieren gravado.

El texto constitucional de 1917 provoca esta concurrencia tributaria por las siguientes razones:

- a) Falta de clasificación o delimitación de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los diferentes niveles de gobierno con potestad tributaria:

*"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*...*

*VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto".*

---

<sup>62</sup> La necesidad de la coordinación fiscal proviene precisamente de estas características y relaciones entre las fuentes tributarias y los ámbitos de gobierno determinados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que cada ámbito de gobierno puede acudir a las mismas fuentes de recursos para financiar su presupuesto de egresos, y se deja en libertad a los gobiernos federales, estatales y municipales para determinar estas fuentes tributarias, excepto aquellas que están reservadas en la propia Constitución a la Federación. Esta situación ha originado en la práctica la llamada "concurrencia impositiva" o "doble o múltiple tributación, lo que implica que dos o más autoridades tributarias tienen la competencia para gravar la misma fuente de ingresos.

<sup>63</sup> Hoyo D' Addona Roberto, "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)", Revista Bimestral INDETEC, Tomo 22, 30 de Junio 1996, p.p. 239-240

*"Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*

- b) Se establecen limitaciones expresas a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación:

*"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*...*

*IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.*

*X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución."*

*"Art. 131.- Es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117."*

- c) Se establecen restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados

*"Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*...*

*III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.*

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso..."

"Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones..."

Por lo tanto y ante esta incertidumbre creada por el texto constitucional, es que se requirió de iniciar un proceso de coordinación fiscal, que tuvo varias etapas y procesos, la cual inició en 1925, y se sucedieron en 1932 y 1947 con las Convenciones Nacionales Fiscales.

En la primera de ellas en 1925 se puso énfasis en la imperiosa necesidad de luchar por romper el círculo vicioso de la anarquía fiscal en los sistemas impositivos y de tributación, por lo que se convocó a las administraciones de públicas estatales a la Primera Convención Fiscal, teniendo por objetivos delimitar las competencias de los estados y de la federación en materia de impuestos, y crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas a adoptarse en materia fiscal para vigilar el plan único de los impuestos que se introdujeran

Por lo tanto, se crea la Convención Nacional Fiscal como órgano constitucional integrado por representantes de la Federación y de los Estados. Esta Convención sería una reunión periódica de cada 4 años, entre funcionarios fiscales del Gobierno federal y de los Gobiernos de los estados y cada 4 años señalarían cuáles impuestos serían exclusivos de la federación y cuáles de los estados. Las resoluciones acordadas durante la Convención obligan a los Ejecutivos Federal y Estatales a formular iniciativas a sus poderes legislativos que se expedirán respectivamente con carácter de obligatoriedad.

Por lo antes señalado, no sorprende que el desequilibrio fiscal ocurrido en aquellos años se tradujera en la búsqueda por lograr estructurar un sistema que garantizara coherencia de los regímenes tributarios federal, estatal y municipal.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal celebrada en 1932 los objetivos fueron sentar las bases de la unificación de los ingresos a recaudar. El concepto de participaciones surge como una solución alterna al problema de delimitar fuentes impositivas, en el cual se establece que cualquiera de las dos formas de gobierno -estatal o federal- al establecer un gravamen, la otra se abstendría de hacerlo, recibiendo una participación del impuesto correspondiente<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Así fue que en 1934 al "federalizarse" el gravamen en materia de energía eléctrica se estableció un rendimiento del que participarían los estados y los municipios; lo mismo ocurrió con las contribuciones "especiales" que impuso la federación.

En lo relativo a las participaciones en impuestos federales, los estados recibían ingresos por concepto de los impuestos especiales y en el caso de impuestos sobre ingresos mercantiles. A partir de 1947 la mitad de los estados habían aceptado suprimir los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de un 40% de la recaudación total del impuesto federal. Con la unificación de criterios entre la Secretaría de Hacienda y las tesorerías de los estados se aclaró la situación de algunos estados que gravaban localmente a las ventas con un rendimiento mayor al que resultaría de aplicar la sobretasa federal del 1.2%.

El sistema federal de participaciones, tenía como característica principal que se otorgaban en impuestos y con criterios diferentes, su monto era desigual y se distribuían entre entidades productoras y consumidoras, a través de procedimientos y proporciones que variaban de impuesto a impuesto. Otra característica es que había impuestos federales por los que no se otorgaba participación y existían impuestos federales en los que la recaudación era exclusiva de la federación.

Estas desventajas propiciaron que los procedimientos del sistema de participaciones se debilitara y creara conflictos, como solución a esta problemática se creó la política de coordinar a todos los estados en impuestos federales sobre ingresos mercantiles y se incluyeron en el sistema de participaciones los impuestos sobre la renta en el concepto de contribuyentes menores, de bases especiales de tributación, sobre tenencia y uso de vehículos y embasamiento de bebidas alcohólicas. Se ampliaron las participaciones que ya tenían los estados en diversos impuestos federales y se adoptaron acuerdos para compartir facultades de administración en varios impuestos federales participables.

En lo relativo a las participaciones en impuestos federales, los estados recibían ingresos por concepto de los impuestos especiales y en el caso de impuestos

sobre ingresos mercantiles. A partir de 1947 la mitad de los estados habían aceptado suprimir los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de un 40% de la recaudación total del impuesto federal. Con la unificación de criterios entre la Secretaría de Hacienda y las tesorerías de los estados se aclaró la situación de algunos estados que gravaban localmente a las ventas con un rendimiento mayor al que resultaría de aplicar la sobretasa federal del 1.2%.

En esta etapa el sistema de participaciones no se limitó al texto constitucional, sino que la entidad que se abstuviera de gravar algún impuesto federal recibiría a cambio una participación, de los siguientes conceptos: producción de cemento, llantas y cámaras de hule, aguas envasadas, tenencia y uso de vehículos, principalmente.

Este sistema se extendió al impuesto sobre ingresos mercantiles, que inicialmente estableció una tasa federal y otra que podrían fijar los Estados que se coordinaran con la Federación, absteniéndose de gravar directamente a la industria y al comercio.

Con la decisión de transformar el impuesto sobre ingresos mercantiles por el de valor agregado, se observó que el sistema de participaciones vigente a 1978 presentaba las dificultades siguientes: los impuestos que tenía la federación unos eran participables y otros no, a los participables se le aplicaban diversos porcentajes y reglas de distribución, el sistema de deducción de los impuestos causados por el monto del impuesto pagado y entregado a las autoridades fiscales en otros estados, hacia muy difícil otorgar participaciones.

Fueron necesarias una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron como origen la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978 y que entró en vigor el primero de

enero de 1980<sup>65</sup>. Durante 1979, todos los Estados celebraron con la Federación dos convenios: el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración Administrativa, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

Por tal motivo se decidió continuar pagando participaciones a estados y municipios, pero no sobre la recaudación de cada impuesto sino sobre la base de la recaudación federal participable compuesta por todos los impuestos, derechos de petróleo y de minería, misma que ha evolucionado y actualizando a la fecha conforme a las reformas emanadas de los distintos foros relacionados directamente con el federalismo mexicano.

En otros términos, y como lo manifiesta Jacinto Faya Viesca, "fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de Coordinación Fiscal que no se origina en la Constitución General de la República, sino en una concertación administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados".<sup>66</sup>

Sin embargo, la historia nos indica que, en donde por virtud de convenios, la Federación y las entidades federativas determinan las atribuciones tributarias de éstas últimas, mermando su soberanía financiera, aceptando sólo participaciones, y dejando el camino libre a la Federación para establecer sus contribuciones.

---

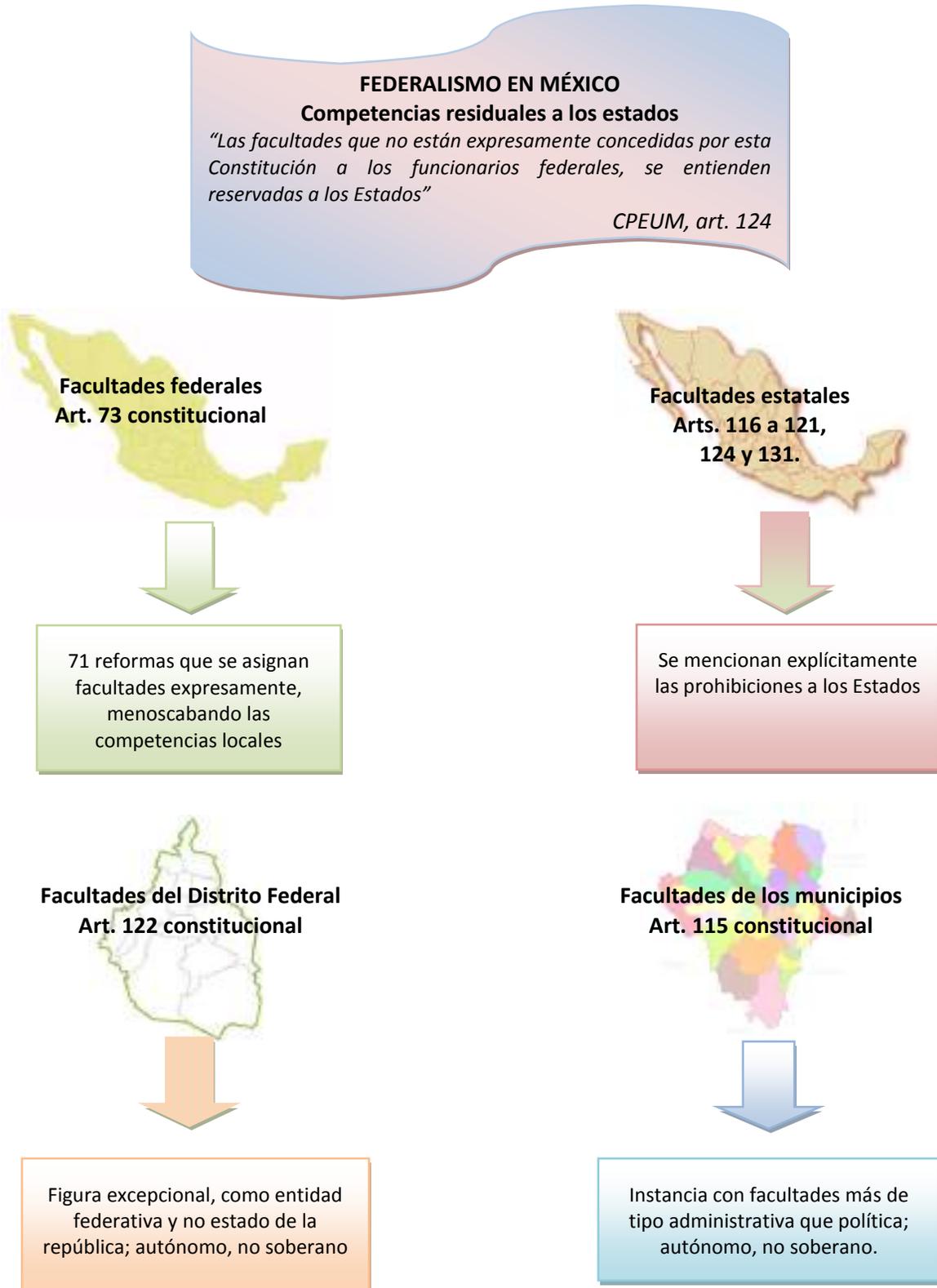
<sup>65</sup> La solución al problema de la concurrencia impositiva se da mediante el sistema nacional de coordinación fiscal, que establece que los estados que desearan podían pactar con la federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su facultad tributaria, las reglas de esta nueva política quedan sentadas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebraron los estados con la federación. Las participaciones que se pagan a los estados se hacen a través de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y será materia de análisis en los siguientes capítulos.

<sup>66</sup> Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1998. P. 15

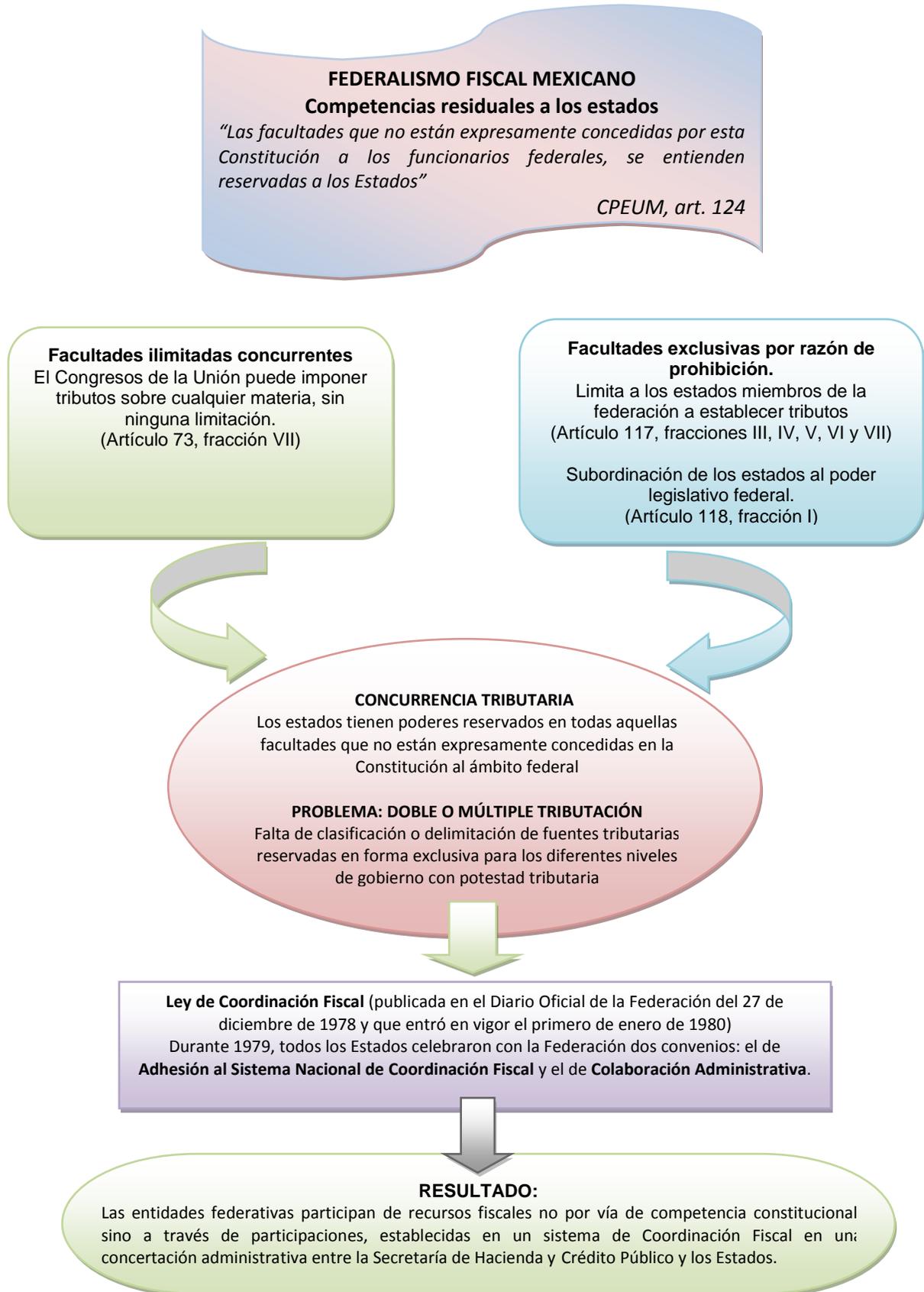
En suma, a la luz de lo analizado en este Capítulo II, el modelo de federalismo mexicano dista en mucho de los modelos federales que se revisaron en el primer capítulo, y que en la práctica es centralista. La creciente y paulatina toma de facultades hacia el ámbito federal, en detrimento del estatal y municipal a través de modificaciones constitucionales y legales, son la muestra de este proceso, que incluso se recrudece en materia fiscal.

El asiento constitucional y legal del centralismo fiscal es el basamento de lo que hacia finales del siglo XX se diseñó como un "federalismo fiscal" bajo la premisa de una coordinación intergubernamental, cuya práctica ha terminado por acentuar aún más su centralización, en lugar de combatirla, como se demostrará en el siguiente capítulo

## RESUMEN GRÁFICO DE CAPÍTULO II



## LAS BASES DE UN FEDERALISMO CENTRALIZADOR



### **CAPÍTULO III.**

## **EL FEDERALISMO HACENDARIO EN MÉXICO**

“Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes.”

*Benito Juárez*

La necesidad de la coordinación fiscal surge por el diseño constitucional en materia tributaria que conlleva a la concurrencia tributaria, en la cual no hay una delimitación expresa en ciertas contribuciones a nivel federal, estatal o municipal, lo cual genera el fenómeno de la concurrencia tributaria.

Por ello, en la Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, y que entró en vigor a partir de 1980 se expresó: “la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan los campos impositivos federales, estatales o municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes; cuando ello ocurre da a lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de la federación y los estados...Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse que el constituyente hubiera querido que cada fuente hubiera quedado gravada con impuestos federales, estatales y municipales”.

Este modelo debió ir migrando y adaptándose, en los aspectos fiscales y hacendarios, como describiremos a lo largo del presente capítulo.

## **1. EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y HACENDARIA: SU COMPLEJIDAD HACIA LA CENTRALIZACIÓN FINANCIERA.**

Derivado del excesivo centralismo hacendario, que provocó la subordinación política y económica de las entidades federativas, se procedió a una coordinación fiscal de la década de los 80's hasta nuestros días.

La asignación de fuentes de ingresos es un aspecto fundamental en la organización de cualquier sistema fiscal. En un país de corte federal, como el nuestro, se plantea con mayor fuerza la forma que deben adoptar las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno, específicamente la conciliación de facultades y responsabilidades en la materia tributaria, y de gasto público y en ciertos matices de deuda pública.

Por ello, la coordinación fiscal evoluciona constantemente en México, tanto en la amortización de las fuentes de ingreso, como en el desarrollo de un sistema de participaciones con carácter resarcitorio y redistributivo. La tendencia actual es transformar la coordinación fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria que incorpore además del ingreso el gasto y el crédito públicos, bajo un supuesto de acuerdo y conciliación entre los fiscos federal y locales.

Lo anterior nos lleva al estudio y análisis de los impactos que en las formas del quehacer local se han generado por la creación de mecanismos que, en las últimas tres décadas se fueron desarrollando por parte de la federación, como los convenios de coordinación, adhesión y colaboración, y las formas que éstos han tenido en las finanzas locales, que en mucho impacta la posibilidad de la gobernabilidad de las instancias estatales y municipales.

## **A) La concurrencia tributaria**

Como ya señalamos, la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno, el federal, estatal y municipal se basa en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es ahí donde se plasman los fundamentos del federalismo, en este caso el fiscal y hacendario. Del mismo se permite que los estados y la federación puedan acudir a las mismas fuentes de gravamen, para derivar de ellas los ingresos fiscales que consideren pertinentes, con el propósito de dar cumplimiento a sus compromisos presupuestales contraídos por su población y fijados en sus gastos públicos, por lo cual, se deja en libertad a los gobiernos de estas esferas de autoridad para determinar las fuentes fiscales o tributarias.

Esta situación en la práctica originó la denominada "concurrencia tributaria" que significa que dos o más poderes tributarios, tienen la competencia y atribución para gravar la misma fuente de ingreso. Pero le reserva al Gobierno Federal los impuestos y derechos, así como la obligatoriedad de dar participación de la recaudación de estos a las entidades federativas.

Cabe recordar la excepción estipulada en el artículo 124 constitucional, ya analizada, en donde los estados no pueden aplicar ningún gravamen a las actividades relacionadas con las materias reservadas o exclusivas para la federación identificadas en el artículo 73 fracción XXIX, así como en el 117, 118 y 131, mientras que la competencia tributaria de los Municipios se encuentra establecida en el artículo 115.

Derivado de esta definición constitucional, podemos identificar en el siguiente cuadro cómo es que las bases tributarias se establecieron como base de la coordinación fiscal a nivel federal, estatal y/o municipal, y las implicaciones de su definición:

### CUADRO 3. BASES TRIBUTARIAS POR ÁMBITO DE GOBIERNO

BASE TRIBUTARIA	POTESTAD FEDERAL	POTESTAD ESTATAL	POTESTAD MUNICIPAL	CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN
<b>Ingreso sobre las personas</b>	ISR personas físicas	Impuesto sobre nóminas, sobre ejercicios profesionales (notariales y correduría pública)	---	Los estados tienen la desventaja de cobrar este impuesto, porque se requiere de información a nivel nacional (e incluso internacional) sobre los ingresos acumulables.
<b>Ingreso de las empresas</b>	ISR personas morales	--	--	Si se trata de grandes empresas, los estados tienen la desventaja de no contar con la información a nivel nacional para obtener los ingresos acumulables como base gravable.
<b>Riqueza de las personas</b>	ISR personas físicas (herencias) Impuesto sobre automóviles nuevos	Tenencia	--	Es un impuesto potencialmente factible para las localidades, por su fácil ubicación tanto en la base como en el contribuyente obligado a su pago.
<b>Tierra y propiedad inmobiliaria</b>	--	--	Impuesto predial Derechos inmobiliarios	El gobierno local tiene la información sobre la base y sus contribuyentes. La desventaja es que los costos de determinación y actualización de la base son considerables, y localidades pobres tienen dificultad tanto para su determinación como para su cobro y actualización.
<b>Explotación de los recursos naturales</b>	Derechos por el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público de la Nación	--	--	Definidos los recursos naturales como exclusivos de la Federación (art. 27 constitucional), sólo el gobierno federal los explota. Asimismo, si fueran una potestad local, los recursos naturales están distribuidos de manera diversa entre las entidades federativas, lo cual generaría bases tributarias y captación diferenciada.
<b>Valor agregado</b>	Impuesto al Valor Agregado	--	--	Por tratarse de un impuesto con altas posibilidades de traslación y ser indirecto, se dificulta a los estados y municipios tener la cadena completa para la determinación y cobro a nivel local.
<b>Bases especiales</b> (alcohol, tabacos, gasolinas, entre otros)	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	--	--	Si en la localidad se pudieran definir las características de las bases y su instrumentación, es un impuesto potencial por el control cercano de su operación.
<b>Comercio exterior</b>	Impuestos a la importación y exportación	--	--	Limitados por la Constitución federal, y si se establecieran a nivel local, habría la posibilidad de establecer tasas diferentes a conceptos semejantes.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, ciertas competencias tributarias que no se han definido dentro de la Constitución, mismas que pueden ser federales, estatales o concurrentes.

Tal es el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles que era un impuesto sumamente específico, ya que gravaba diferentes actividades a diferentes tasas aún sin contar que existían sobretasas locales, cuya concurrencia impositiva permitida por la Constitución, ocasionó que los primeros esfuerzos de coordinación introducidos en la ley de la materia permitió que este impuesto conviviera con impuestos locales que muchas veces gravaban las mismas fuentes que la Federación. Por ejemplo, paralelo a la tasa general de 4% que cobrara la Federación, en los estados podían darse cobros de tasas especiales a determinarse para cada ingreso mercantil y con criterios muy diversos, existiendo muchas exenciones o áreas con indefiniciones.

De ahí, la necesidad de una coordinación fiscal eficaz, derivado de una falta de voluntad política para modificar la Constitución y redefinir las potestades tributarias federales, estatales y municipales.

## **B) La coordinación fiscal**

Para establecer un nuevo medio de entendimiento entre federación, estados y municipios fue necesario realizar una serie de negociaciones con el propósito de regular el problema de la concurrencia y organizar la política de coordinación fiscal, que dieron como origen, como ya mencionamos en el capítulo I, a la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en la suscripción de dos convenios: el de Adhesión<sup>67</sup> al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Convenio de adhesión, es el instrumento jurídico-administrativo en el que las instancias de gobierno expresan tácitamente su compromiso de permanencia en uno de los instrumentos de coordinación pactados, bajo la premisa del interés común.

<sup>68</sup> El convenio de colaboración es el instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

Administrativa, con los cuales se daba una solución al problema de la doble o múltiple tributación.

De manera paralela, y como se desarrolló en el capítulo anterior, a principios de los 80s se formalizó el Sistema Nacional de Planeación, con el que el Ejecutivo federal podía tener mecanismos para "integrar" a las políticas nacionales a las entidades federativas a través de la vertiente coordinada de la planeación, misma que se establece entre el gobierno federal y las entidades federativas, respetando la distribución de competencias y se aplica mediante mecanismos institucionales tales como convenios de coordinación o colaboración.<sup>69</sup>

El objetivo del Sistema fue evitar la múltiple concurrencia en la imposición de gravámenes, cuando los diferentes niveles de gobierno, a través de sus haciendas públicas, coinciden en el ejercicio de una potestad tributaria o cuando una hacienda pública, teniendo el derecho de gravar una determinada materia, opta por compartir sus frutos con otras haciendas públicas (tener derecho de gravar

---

<sup>69</sup> Los convenios entre entidades gubernamentales significan la sincronización y unificación de esfuerzos de las acciones, a fin de lograr la eficiencia, eficacia y oportunidad de los servicios públicos, fundamentado en el principio de cooperación para alcanzar un objetivo común.

Para que se dé la coordinación, se presupone la existencia como mínimo de dos órdenes de gobierno o espacios de poder que convergen en objetivos comunes, sea de naturaleza organizativa, jurídica, política, social o financiera. Por ello, la base de la coordinación es la existencia de la voluntad de las partes, así como la expresión de la misma, a fin de optimizar esfuerzos y recursos.

En nuestro sistema federal coexisten tres órdenes de gobierno, esto es, el federal, el estatal y el municipal, coexistiendo así tres ámbitos de acción, organización y competencia administrativa. Ante dicha coexistencia es que se hace necesaria la vertiente coordinada de la planeación para el logro de objetivos y metas comunes nacionales.

Las causas que promueven la coordinación en un sistema federal de gobierno son:

- a) la concurrencia: que se ubica en el plano de la distribución de competencias, llegando a compartir en determinada área y/o acciones dos o más instancias de gobierno.
- b) el carácter auxiliar entre autoridades atribuido por ordenamientos legales: cuando la Constitución determina expresamente el apoyo de las entidades federativas al gobierno federal en casos excepcionales.
- c) la interdependencia: derivado por el carácter mismo de ciertos procesos o actividades gubernamentales, tales como la planeación del desarrollo.
- d) el interés común: todas las instancias de gobierno buscan cumplir los objetivos sociales a los que se han comprometido con la población en sus distintas jurisdicciones y competencia.
- e) las capacidades: dependiendo de las posibilidades e infraestructura administrativa, financiera o de cualquier otra índole, surge la posibilidad y necesidad de coordinación para apoyar a alguna de las partes que no la posea.

una materia no implica la exclusividad del aprovechamiento absolutos del rendimiento de la recaudación).

Los instrumentos del sistema han sido fundamentalmente los convenios de coordinación y adhesión, las reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales y los organismos en materia de coordinación fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica una distribución de los recursos recaudados por efectos de los convenios mediante los cuales se dejan en suspenso las potestades tributarias locales para dejarle a la federación el cobro de dichas contribuciones coordinadas, siendo entregadas –en resarcimiento- las participaciones a las entidades federativas y sus municipios, las cuales tienen una naturaleza de ingresos propios, y en la soberanía y autonomía estatales y municipales, respectivamente, pueden distribuir el gasto en las áreas y montos que potestativamente determinen.

De origen, el sistema ha requerido de la clasificación de los impuestos federales en el Sistema:

a) Impuestos participables: Aquellos que intervienen en la integración de la recaudación federal participable, recursos de los que emanan los ingresos que se conforman los diversos fondos de participaciones (todos los impuestos federales pertenecen a este grupo).

b) Impuestos coordinados: Son los que la SHCP y la entidad federativa convienen coordinarse en materia de administración, para que éstos y sus municipios desarrollen ciertas funciones operativas de administración de ingresos federales, incluyendo sus accesorios, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa (IVA, tenencias, multas).

c) Impuestos asignables: Aquellos cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable y que por ello le es asignado a la entidad donde se generó la actividad económica que dio origen a la misma (IEPS).

Las premisas de este planteamiento es que el Sistema pretende fundamentalmente evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos; asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingresos y suficiencia para el cumplimiento de sus actividades; proteger la economía del exceso de tributación que pueda dar lugar a su eliminación, y convenir con las entidades federativas la transferencia de un mínimo básico de participaciones a los municipios. En este contexto se buscó la funcionalidad racional del sistema, ya que opera bajo el principio de establecer una sola modalidad de impuesto al ingreso y una al consumo; evitar la multiplicidad de impuestos; integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a su vez a sus municipios que los conforman.

El 27 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, que en principio planteó que, los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrían participar en el total de los impuestos federales mediante la distribución de los siguientes fondos:

- a) Fondo General de Participaciones: compuesto por el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.
- b) Fondo Financiero Complementario: compuesto por el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga de impuestos la Federación.

Las fórmulas de distribución atendían al monto histórico de recaudación que tenía la entidad federativa y la ahora obtenida por la federación, debido a la suspensión de las potestades tributarias de los estados.

La Ley de Coordinación Fiscal estableció como objetivos los siguientes:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Distribuir dichas participaciones entre las entidades federativas.
- Determinar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Así fue que en 1979 con la reforma fiscal correspondiente, las entidades federativas, en ejercicio de su soberanía tributaria, suscribieron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe señalar que aunque jurídicamente todas las entidades federativas son iguales, se entiende que su posición geográfica, su vocación productiva o impacto de la misma en su entorno, como es en caso de las entidades federativas y municipios petroleros, hacen que el Sistema debiera atender a ciertas peculiaridades y especificidades, que se debieron reflejar el primer lugar en el Convenio de Adhesión correspondiente.

Este instrumento jurídico se celebra entre el gobierno federal y las entidades federativas para formalizar su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, obligando a estas últimas a suspender los ingresos locales y municipales contrarios a dicho sistema. Como prestación, los estados al igual que sus municipios reciben a cambio las participaciones en ingresos federales que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Dichos convenios son adicionados o modificados por los denominados "Anexos" y tanto éstos como el propio convenio deben ser aprobados por las respectivas Legislaturas Locales.

Los Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los instrumentos jurídicos que forman parte de los Convenios de Adhesión al SNCF y que contienen el señalamiento genérico de los gravámenes locales y municipales que se dejan en suspenso o se derogan. En dichos instrumentos, se establece la obligación de no crear otros tributos sobre las mismas actividades, en tanto que la entidad federativa permanezca adherida al sistema.

Al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han ido añadiendo Anexos por motivo de adaptaciones necesarias en la Administración Tributaria.

Los Convenios de Adhesión al Sistema son los siguientes:

#### CUADRO 4. ANEXOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

ANEXO (Número)	CONCEPTO
No. 1	Relación de impuestos estatales y municipales suspendidos parcial o totalmente por las legislaturas locales, como consecuencia de la adhesión al sistema. Cada entidad al celebrar este Anexo, aportó información específica sobre los conceptos a suspender
No. 2	Establece la fórmula para resarcir a los Estados petroleros de las participaciones que venían obteniendo hasta 1979 conforme a la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados.
No. 2 (Anexo No. 3 para estados petroleros)	Suspensión del cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales. Este Anexo deriva del desconocimiento en el ámbito internacional de los pasaportes provisionales que expedían las entidades federativas y de la necesidad de ajustar a los términos constitucionales el uso de una facultad que es privativa del Gobierno Federal.
No. 3 (Anexo No. 4 para estados petroleros)	Suspensión o derogación de los gravámenes estatales o municipales sobre la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica recomendable, en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
No. 4 (Anexo No. 5 para estados petroleros)	Este Anexo reforma el clausulado del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y estableció lo siguiente:  Una nueva fórmula de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones (vigente hasta diciembre de 1989).  La suspensión o derogación de gravámenes locales y municipales por parte

ANEXO (Número)	CONCEPTO
	<p>de las Entidades Federativas, mediante el correspondiente resarcimiento por parte de la Federación.</p> <p>La actualización de la terminología empleada en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concretamente en lo referente a los denominados "impuestos asignables".</p>
<p>No. 5 (Anexo No. 6 para estados petroleros)</p>	<p>Compromiso de las entidades federativas de establecer en su legislación local, ya sea estatal, municipal o ambas, impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, que en su conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades, frente a lo cual la Federación mantendrá en suspenso la aplicación del impuesto al valor agregado a los citados espectáculos en sus respectivos territorios.</p> <p>A partir de 1999, por reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado únicamente se permite el gravamen sobre los teatros y circos, por lo que se hizo necesaria la celebración de un Acuerdo que Modifica al Anexo No. 5, para suspender la tasa aplicable a cines.</p>
<p>No. 6 (Anexo No. 7 para estados petroleros)</p>	<p>Transferencia a las entidades federativas de la tercera parte de las obras de artes plásticas que como pago en especie recibe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, con base en un decreto de 1994 que permite dicho pago.</p> <p>En el Anexo referido se establece que las citadas obras que son otorgadas a las entidades federativas, no forman parte del Fondo General de Participaciones. Se establece la obligación de que la entidad las custodie y conserve en lugares apropiados y las exhiba en un lugar público.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la SHCP en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/CoordinacionConEntidadesFederativas/AcuerdosYConvenios/Paginas/Aguascalientes.aspx>

Para entender la homogeneidad y a la vez la heterogeneidad que se debía reconocer para las entidades federativas, señalaremos las características e impactos de cada Anexo:

- Anexo 1. Impuestos locales derogados o suspendidos:

Este Anexo enuncia los impuestos estatales y municipales vigentes en 1978, a suspenderse a partir del 1° de enero de 1980, y su recaudación estimada para 1979, y se adiciona al tratamiento de los impuestos suspendidos, el monto de gastos de administración que percibió el Estado en 1979 por los impuestos federales que administraba.

Este anexo fue diferente en cada entidad, debido a que los conceptos y montos de impuestos suspendidos fueron distintos en cada una de ellas.

La suspensión se efectuó en los términos vigentes de los artículos 41 y 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en el año de 1980, y se llevó a cabo a través de dos tipos de suspensión, parcial o total, dentro de sus respectivas leyes de ingresos y de hacienda.

En ambos tipos de suspensión la Federación resarcó los montos percibidos, determinando cifras con base a los alcances de la suspensión y a datos aprobados por los Congresos Locales en la Cuenta Pública.

La suspensión de impuestos a nivel nacional abarcó alrededor de 440 gravámenes. , lo que significó un incremento al Fondo General de Participaciones del 1.58%.

- Anexo 2. Petróleo y sus derivados:

Este Anexo sólo rige para las entidades petroleras<sup>70</sup>, a las que se les participaba de los impuestos al petróleo, cuya participación especial se incorpora al sistema tomando como base el año de 1979; y para no afectar a las demás entidades federativas se incrementó el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representaba la cantidad correspondiente a cada entidad petrolera en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979. No tiene relación con la suspensión o derogación de gravámenes locales o municipales.

Tiene su origen en las participaciones derivadas de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados. Significó un incremento al Fondo General de Participaciones del 0.69%.

---

<sup>70</sup> Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Campeche lo suscribió con un tratamiento diferente.

- Anexo 2 (3 para entidades federativas petroleras). Expedición de pasaportes:

Con este anexo, las entidades federativas convinieron con la SHCP suspender la expedición de pasaportes provisionales y que, al ingreso que el estado por ese concepto percibió en el año 1979 se le dé el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales suspendidos al adherirse al sistema. Por lo tanto, el monto de dicho concepto se adicionó a las participaciones federales a cada entidad, a cambio de lo cual la entidad federativa convino su colaboración administrativa con la Secretaría de Relaciones Exteriores para el trámite de expedición de pasaportes. Significó un incremento al Fondo General de Participaciones del 0.02%.

Cabe señalar que esta actividad se deriva del desconocimiento en el ámbito internacional de los pasaportes provisionales que expedían las entidades federativas, ya que es una facultad privativa del Gobierno Federal. Por tanto, aquéllas convinieron en que a partir de 1981, dejarían de expedir pasaportes provisionales.

También se convino en que al ingreso percibido por este concepto en 1979, se le daría el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que dejaron en suspenso al adherirse al Sistema.

- Anexo 3 (4 para entidades federativas petroleras). Sistema Alimentario Mexicano:

Cada entidad federativa se comprometió a participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano, para lo cual suspendió la aplicación de leyes estatales y municipales que gravaban la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica

recomendable. Por tanto, la SHCP, con el propósito de que no se afectaran las haciendas públicas locales, convino en resarcir a cada entidad federativa el monto de éstos, dándoles el tratamiento de impuestos suspendidos, e incrementando el porcentaje de integración del Fondo General con el porcentaje que representara el monto de dichos gravámenes en la recaudación federal total del año de 1979.

Además, las entidades se comprometieron a retirar las llamadas casetas fiscales. Este Anexo incrementó al Fondo General de Participaciones con 1.27% de ingresos.

- Anexo 4 (5 para entidades federativas petroleras). Modificación por reformas a IVA y Ley de Coordinación Fiscal:

La SHCP y cada entidad federativa convinieron en reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo referente a sus cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena. Esto debido a los hechos siguientes:

- a) Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1980, resultando que varios de los gravámenes locales deben quedar derogados o en suspenso con su respectivo resarcimiento por la federación bajo el tratamiento de impuestos suspendidos e incremento del Fondo General de Participaciones.
- b) Se acordó por los Tesoreros de las entidades federativas en la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales el 13 de marzo de 1981, en establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
- c) Se estableció el Impuesto Especial Sobre Producción de Bienes y Servicios, y se amplió el objeto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles para incluir a otros vehículos, de los cuales, algunos estaban mencionados en el Convenio como "impuestos asignables", por lo que fue necesario actualizar la terminología del mismo. Y finalmente, se precisaron los

periodos de cómputo de los impuestos asignables, para la determinación de los coeficientes de participación correspondientes a cada entidad.

En este Anexo se establece expresamente la suspensión de gravámenes estatales o municipales de acuerdo con las reformas que tuvo la Ley del Impuesto al Valor Agregado para 1981, en su artículo 41 (Intereses de los títulos crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación así como el uso o goce temporal de casa-habitación).

Se logró un incremento al Fondo General de Participaciones de 0.02%.

- Anexo 5 (6 para entidades federativas petroleras). Espectáculos Públicos:

Cada entidad federativa convino con la SHCP en que sus gravámenes locales (estatales y municipales) a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, en conjunto, no excedan del 8%; y que la Federación. En consecuencia, suspendía la aplicación del IVA a los mismos en la entidad, con el propósito de fomentar el desarrollo de las citadas actividades, que se argumentaba estaba frenado a causa de la sobrecarga impositiva.

A cambio del establecimiento del gravamen en los términos convenidos, la Federación mantiene en suspenso la aplicación del Impuesto al Valor Agregado en los respectivos territorios de las entidades federativas.

- Anexo 6 (7 para entidades federativas petroleras). Obras de arte. Pago en especie:

Se convino que los impuestos pagados en obras por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, no formaran parte del Fondo General de Participaciones; y que la SHCP transferiría a la entidad las obras de arte que recaude, estando obligada la entidad a exhibir en una

pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de dichas obras. Las entidades federativas tienen la obligación de exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de las obras de arte que le correspondan.

Adicionalmente, se generaron los Convenios de Colaboración Administrativa, siendo un instrumento jurídico mediante el cual el gobierno federal y las entidades federativas acuerdan las funciones de administración de ingresos federales -que incluye el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración-, ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios en virtud de convenio firmado entre éstos ámbitos de gobierno.

Por esta actividad, las entidades federativas y municipios recibirían incentivos económicos, mismos que son definidos como las percepciones que reciben las entidades o municipios, en términos del artículo 13 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Los Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal deben especificar los ingresos respecto de los cuales se delegan las funciones antes citadas y el límite de las facultades que se ejercerán<sup>71</sup>.

Los Anexos al Convenio de Colaboración forman parte del mismo y de igual forma son instrumentos legales de coordinación en donde se delegan potestades tributarias a las entidades federativas y a los municipios, por ejemplo: la administración de los Derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que están obligadas a pagar las personas físicas o morales que usen la zona, conforme a lo dispuesto en el artículo 232-C de la LFD, de acuerdo con el Anexo 1.

---

<sup>71</sup> Estos convenios han sido objeto de adecuaciones permanentes, de acuerdo a la evolución que ha registrado el sistema tributario mexicano, por lo cual se han revisado y sufrido modificaciones en 1984, 1988, 1990, 1997 y 2005.

Cada entidad federativa y municipios correspondientes tienen la potestad de celebrar o no todos o algunos de los Convenios de Colaboración, atendiendo a su interés y sus características aplicables o no, por lo cual sólo describiremos de manera genérica cada Anexo y el concepto que abarca, en el entendido de que no todas las entidades o municipios aplican en cada uno de ellos.

Los Convenios y sus respectivos Anexos son los siguientes<sup>72</sup>:

### CUADRO 5. ANEXOS DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

ANEXO (Número)	CONCEPTO
1	Administración de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
2	Administración de Ingresos Coordinados del impuesto sobre automóviles nuevos.
3	Administración de los Ingresos Coordinados del Impuesto Sobre la Renta del régimen de pequeños Contribuyentes.
4	Administración de los Ingresos Coordinados de los derechos por el Uso, goce y aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.
5	Administración de los Ingresos Coordinados de derechos de obra pública y de servicios relacionados con la misma.
7	Administración de Ingresos Fiscales de Impuestos Sobre la Renta de contribuyentes que tributen en el régimen intermedio.
8	En materia de comercio exterior.
9	Administración de los derechos de pesca deportiva.
10	Condonación total o parcial de recargos y multas.
12	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.
13	Derechos por el Servicio Nacional de Turismo.
14	Verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.
15	Relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbanos y suburbanos.

<sup>72</sup> Se enlistan los Anexos vigentes desde el inicio del SNCF hasta los elaborados y suscritos hasta enero de 2015, con las distintas entidades federativas y/o municipios.

ANEXO (Número)	CONCEPTO
16	Administración de los derechos de vida silvestre.
17	Funciones operativas de administración respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2°-A fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción. (enajenación de gasolina o diésel)
18	Recuperación de los créditos fiscales federales tales como los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo, especial sobre producción y servicios, empresarial a tasa única, a los depósitos en efectivo, sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, así como las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial de la entidad.
19	Ejercicio de funciones operativas de administración relacionadas con los contribuyentes que tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la SHCP en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/CoordinacionConEntidadesFederativas/AcuerdosYConvenios/Paginas/Aguascalientes.aspx>

Un problema detectado con este sistema es que supedita el desarrollo y autosuficiencia tributaria a los designios de la Federación, por depender económicamente de las participaciones y disminuir la capacidad y posibilidad de ampliar fuentes de ingresos propias.

Adicionalmente, las entidades federativas no pueden tener una proporción igual del total de las participaciones, debido a que su asignación se da en función a los criterios que establece la Ley de Coordinación Fiscal, que son población y desarrollo económico, razón por lo cual se distinguen entidades grandes, medianas y pequeñas.

Además, al tratarse de un fondo de recursos con una cantidad fija, el llamado efecto “suma cero”, derivado de que los fondos distribuibles se encuentren como proporciones fijas de la recaudación federal participables, se traduce en que lo que unos pierden otros lo ganan, en lugar de contemplar el diseño de las fórmulas de distribución que incentivan a un mayor esfuerzo recaudatorio o de colaboración administrativa, que repercuta de manera representativa y directa en la mecánica del cálculo de los factores de distribución.

Por otra parte, la principal problemática que se ha generado en torno a la distribución de participaciones en ingresos federales a entidades y municipios, es su complejidad y constantes cambios y replanteamientos, lo que genera desconocimiento de cómo se distribuyen, y una comprensión confusa del sistema, no quedando clara la diferencia entre participables, asignables y adicionales o incentivos.

En el caso de las participables, hay un replanteamiento constante, que iremos describiendo a detalle más adelante, y que no permiten hacer una planeación financiera a mediano y largo plazo para las entidades federativas.

En el caso de las contribuciones denominadas como asignables, que corresponden a cada entidad en el cálculo de la segunda parte del Fondo General, son consideradas como poco representativas de la actividad económica de los Estados, lo que ha ocasionado una amplia polémica en torno a que variables se deben considerar en las fórmulas de distribución.

Por último, los ingresos adicionales que corresponden a las entidades derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, aunque de manera general rompen con el efecto "suma cero", no son representativos.

### **Evolución de las fórmulas de distribución del sistema de participaciones.**

El modelo original de la coordinación fiscal fue teniendo constantes modificaciones en el tiempo, tanto en montos a participar como en los criterios de distribución, lo que inició en una incertidumbre financiera para los estados y municipios, amén del incremento de la dependencia hacia los ingresos por participaciones federales y los incentivos económicos derivados de los convenios de colaboración administrativa.

Haciendo una revisión de las reformas que sufrió desde 1978 y hasta 2013, podemos identificar un replanteamiento constante de las fórmulas y criterios, que generaron una falta de planeación de mediano y largo plazos, que se pueden mostrar el resumen en el siguiente cuadro:

**CUADRO 6. MODIFICACIONES A LOS CRITERIOS Y MONTOS DEL SNCF**

AÑO	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Otros específicos
1979 <sup>73</sup>  DOF 27-12-1978	13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.	0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga de impuestos la Federación	No existe	Municipios que tengan terrenos o bosques nacionales, 50% de los productos de su venta o arrendamiento.
1981 <sup>74</sup>  DOF 30-12-1980	Vigente	0.50% de los ingresos totales de los ingresos de la Federación	90% sobre el 1% del impuesto general sobre exportación de petróleo	Municipios con aduanas fronterizas o marítimas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% sobre el 1% del impuesto general sobre exportación de petróleo</li> <li>• 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportación y 2% sobre el impuesto general de exportación.</li> </ul>
1982 <sup>75</sup>  DOF 31-12-1981	Vigente  Se adiciona 0.5% de los ingresos de la Federación para entidades federativas y municipios que se coordinen en materia de derechos.	Vigente	De la tercera parte correspondiente al 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportación y 2% sobre el impuesto general de exportación, se destina el 90%  Las otras dos terceras partes incrementarán este Fondo.	Municipios con aduanas fronterizas o marítimas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la tercera parte correspondiente al 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportación y 2% sobre el impuesto general de exportación, se les asignará el 10%.</li> </ul>
1987 <sup>76</sup>  DOF 31-12-1986	Vigente	Vigente	Del 0.42% de los impuestos federales, más los derechos de minería e hidrocarburos, se destinará el 30% para el Fondo de Fomento Municipal y 70% sólo para municipios cuyos estados estén coordinados en	Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice entrada al país: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportación y 2% sobre el impuesto general de exportación.</li> </ul>

<sup>73</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978.

<sup>74</sup> Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.

<sup>75</sup> Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en Materia Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.

<sup>76</sup> Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986.

AÑO	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario	Fondo de Fomento Municipal	Otros específicos
			derechos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.17% del derecho adicional de hidrocarburos</li> </ul>
<b>1990<sup>77</sup></b>  DOF 28-12-1989	18.1% de la recaudación federal participable (incluye impuestos, derechos sobre hidrocarburos y minería), que se distribuirá:  a) 50% en proporción al número de habitantes  b) 50% conforme al coeficiente del artículo 3º, que tiene que ver con la eficiencia recaudatoria de los ingresos locales.  Se adiciona 0.5% de los ingresos de la Federación para entidades federativas y municipios que se coordinen en materia de derechos	Se elimina	Vigente.	Las entidades federativas que tengan terrenos o bosques nacionales, 50% de los productos de su venta o arrendamiento.  Las entidades federativas coordinadas podrán obtener el 80% de la recaudación del impuesto sobre tenencia de vehículos, siempre y cuando colaboren en su recaudación, y deberá repartir por lo menos el 20% entre los municipios de la entidad.
<b>1991<sup>78</sup></b>  DOF 26-12-90	Del 20% de la recaudación federal participable, se distribuirá conforme a lo siguiente:  a) El 45.17%, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa.  b) El 45.17%, en los términos un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada estado, premiando a los estados que recaudaron más.  c) El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.	No existe	Del 1% de la recaudación federal participable se distribuye en la siguiente forma:  a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.  b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades coordinadas en derechos.  Se distribuyen entre las entidades mediante un coeficiente de participación que considera la recaudación en impuesto predial y los derechos de agua.  Los Estados debían entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban de este Fondo, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en derechos.	Vigente  Las entidades federativas coordinadas podrán obtener el 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia de vehículos, siempre y cuando colaboren en su recaudación, y deberá repartir por lo menos el 20% entre los municipios de la entidad.
<b>1994<sup>79</sup></b>	Vigente.	No existe	Del 1% de la recaudación federal participable, el 056%	Vigente

<sup>77</sup> LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989.

<sup>78</sup> LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1990.

<sup>79</sup> Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1993.

<b>AÑO</b>	<b>Fondo General de Participaciones</b>	<b>Fondo Financiero Complementario</b>	<b>Fondo de Fomento Municipal</b>	<b>Otros específicos</b>
DOF 3-12-1993	Se adiciona 1% de los ingresos de la Federación para entidades federativas y municipios que se coordinen en materia de derechos		se distribuye en la siguiente forma: a) El 30 % para formar un Fondo de Fomento Municipal. b) El 70 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades coordinadas en derechos.	Del 1% de la recaudación federal participable, el 0.44% se distribuye entre entidades federativas coordinadas en derechos y conforme a sus resultados en el programa para el reordenamiento urbano.
<b>1997</b> <sup>80</sup> DOF 30-12-1996	Vigente	No existe	Vigente	Las entidades federativas con convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia de vehículos, y en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, recibirán el 100% de la recaudación.  En ambos casos, distribuirán cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.
<b>2008</b> <sup>81</sup> DOF 21-12-2007				Se crea un Fondo de Fiscalización formado por el 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha indicada.

Como ya señalamos anteriormente, hay un modelo original que consideró la existencia de dos fondos: el Fondo General de Participaciones, que se conformaba con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y un Fondo Financiero Complementario, compuesto por el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga de impuestos la Federación. En ese periodo no se considera un fondo específicamente para los municipios en general.

A partir de 1980 se convierte el régimen de participaciones en el punto nodal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual no hace distinción entre impuestos federales participables y no participables como ocurría en 1979. Se

<sup>80</sup> LEY que establece y modifica diversas Leyes Fiscales. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1996.

<sup>81</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007.

homogeniza la magnitud de la participación de los impuestos para todas las entidades. Con ello, se estableció un criterio uniforme que fija la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales correspondientes a estados y municipios.

A partir de 1981 se mantiene vigente la proporción de ingresos que compone el Fondo General de Participaciones y se crea el Fondo de Fomento Municipal, cuyo objetivo era el de beneficiar a todos los municipios del país de los ingresos petroleros que obtenía la Federación, que antes de este año solo favorecía a los municipios por cuyas aduanas se exportaba gas natural, petróleo crudo y sus derivados.

Pero a partir de 1983 el Fondo de Fomento Municipal se replantea, con un criterio muy complejo, destacando el que asignaba la tercera parte correspondiente al 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportación y 2% sobre el impuesto general de exportación, se destina el 90%. Las otras dos terceras partes incrementarán este Fondo.

Debido a las fluctuaciones que tuvo la recaudación de los ingresos petroleros (impuestos o derechos adicionales sobre exportaciones), base de las participaciones del Fondo de Fomento Municipal, durante el período de 1982 a 1986, derivado del comportamiento irregular de los precios del petróleo en el mercado internacional, los ingresos federales registraran una sensible baja en este concepto sobre todo en 1986, con el consiguiente perjuicio en las finanzas municipales.

Ante ello, el gobierno federal optó por un equilibrio en la política económica en materia de coordinación fiscal, estableciendo un porcentaje de la recaudación federal participable para la integración del Fondo de Fomento Municipal. Por ello, a partir de 1987, se vuelve a hacer un replanteamiento de éste, en el que se conformará del 0.42% de los impuestos federales, más los derechos de minería e

hidrocarburos, del cual se destinará el 30% para el Fondo de Fomento Municipal y 70% sólo para municipios cuyos estados estén coordinados en derechos, exceptuando al Distrito Federal. Dicho modelo estuvo vigente hasta 1990.

Para este último año hay una reconfiguración total en el Fondo General de Participaciones, que pasa del 13% al 18.1% de la recaudación federal participable (incluye impuestos, derechos sobre hidrocarburos y minería), y la mitad se distribuirá en proporción al número de habitantes, y la otra mitad conforme un coeficiente que tiene que ver con la eficiencia recaudatoria de los ingresos locales.

Es a partir de 1991 que se hace un replanteamiento de los fondos y las fórmulas de distribución. El nuevo esquema considera como composición del Fondo General de Participaciones al 20% de la recaudación federal participable, se distribuirá conforme a lo siguiente:

- a) El 45. 17%, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa, cuya información es proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- b) El 45. 17%, se distribuye en los términos un coeficiente de distribución que se determina conforme a la fórmula que establece el Artículo 3o. de la Ley de la materia, y considera variables que miden la actividad económica de las entidades, las que se denominan "contribuciones asignables", porque son los contribuyentes de estos impuestos los que asignan la recaudación que se genera en cada entidad.
- c) El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los conceptos a) y b) aquí descritos. Esta parte es considerada como un factor de equilibrio, debido a que se distribuye en función a la inversa per cápita de las dos partes anteriores, es decir, quién menos recibe en la primera y segunda parte y tiene mucha población, obtiene más participaciones por este concepto y viceversa.

Para el caso del Fondo de Fomento Municipal, éste se compondrá del 1% de la recaudación federal participable se distribuye en la siguiente forma:

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

Se distribuyen entre las entidades mediante un coeficiente de participación que considera la recaudación en impuesto predial y los derechos de agua, a fin de tomar en cuenta los montos de la recaudación por dichos conceptos, y premiar los esfuerzos recaudatorios, con una mayor participación de los ingresos federales que forman el citado Fondo. Los Estados debían entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban de este Fondo, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en derechos.

La última etapa de reformas en materia de coordinación fiscal se realiza en 2007 y se inició su vigencia en 2008. Se dio un giro considerable a las participaciones al considerar a la población y el Producto Interno Bruto Estatal, así como los impuestos y derechos locales de las entidades federativas. Ya no se utiliza el término asignable, y ya no se incluyen en la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, entre otras contribuciones<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> El Decreto considera que tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación

En suma, lo que hemos tratado de documentar en esta relatoría de cambios, modificaciones y replanteamientos, es que por parte del gobierno federal, en el marco de la "coordinación", genera escenarios de recaudación y asignación de recursos, que en poco o nada se toma en cuenta a los gobiernos locales y sus necesidades de planeación, programación y presupuestación al mediano y largo plazos.

### **Participaciones específicas e incentivos.**

Como se planteó anteriormente, el modelo de coordinación fiscal incluyó incentivos concretos a determinados municipios y entidades federativas, ya sea por su suscripción a convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, o por las características particulares por su posición geográfica o vocación productiva. Así pues hay una gama compleja de ingresos adicionales, dependiendo de la base gravable o la definición de las actividades a premiar, y se desarrollan a continuación.

- a) En la Recaudación de Cerveza, Bebidas Refrescantes, Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados, las entidades federativas participan de la recaudación que se obtiene del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, así como tabacos labrados. La distribución de esta participación se hace en función al porcentaje que represente la enajenación en cada entidad federativa por cada uno de los bienes mencionado anteriormente en el total nacional.

---

por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- b) Los municipios colindantes o con litoral, a los que se les distribuyen participaciones por ser el espacio donde se realizan materialmente la entrada o la salida del país de los bienes que se importen o exporten.
  
- c) Incentivos de tenencia y uso de vehículos, así como sobre automóviles nuevos para las entidades, correspondiéndoles el 100% de su recaudación como incentivo económico.
  
- d) Otros incentivos económicos.
  - ✓ 100% de fiscalización concurrente del I.V.A.
  - ✓ 90% por los derechos de zona federal marítimo terrestre.
  - ✓ 98% por las multas federales no fiscales.
  - ✓ 5 al millar por derechos de contratos de obra pública.
  - ✓ 80% de gastos de ejecución derivados de vigilancia de obligaciones.
  - ✓ 100% de honorarios de notificación en la vigilancia de obligaciones y verificación del padrón de contribuyentes.
  - ✓ 35% de gastos de administración.
  - ✓ 80% auditoría fiscal del I.V.A.
  - ✓ 100% multas de auditoría fiscal del I.V.A.
  - ✓ 100% multas por las bases especiales de tributación
  - ✓ 100% de fiscalización concurrente del I.V.A.
  - ✓ 100% por la fiscalización del impuesto sobre la renta, incluyendo accesorios.
  - ✓ 100% por la fiscalización del impuesto al activo de las empresas, incluyendo accesorios.
  - ✓ 100% por la fiscalización del impuesto especial sobre producción y servicios, incluyendo accesorios. (régimen simplificado)
  - ✓ 50% de impuestos y recargos en ISR, IVA, IEPS y activo, derivados de la vigilancia y cumplimiento de obligaciones.
  - ✓ 100% de multas de ISR, IVA, IEPS y activo, derivadas de la vigilancia y cumplimiento de obligaciones.

- ✓ 100% de multas de I.V.A. derivadas de dictámenes.
- ✓ 100% de multas derivadas de la verificación del padrón.
- ✓ 100% de multas derivadas de la verificación de máquinas registradoras de comprobación fiscal.
- ✓ 100% de los derechos por servicios turísticos.
- ✓ 95% por la enajenación de vehículos ilegales inutilizados.
- ✓ 100% vehículos de procedencia extranjera.

En suma, a lo largo de los años de vigencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se construye como modelo la recepción de recursos para las entidades federativas y los municipios adheridos al mismo, bajo dos vertientes:

- A. Fondos de participaciones: las entidades y los municipios adheridos al Sistema reciben participaciones en los ingresos federales para resarcirlos por los gravámenes locales suspendidos. Los recursos de los fondos de participaciones no tienen destino específico, esto es, las entidades y los municipios deciden libremente su uso.
- B. Incentivos económicos por convenios de colaboración administrativa: las entidades y los municipios pueden convenir con la Federación colaborar en la administración de algunos gravámenes federales, a cambio de recibir como incentivo económico un porcentaje de la recaudación que obtengan, los recursos provenientes de incentivos económicos tampoco tienen destino específico.

A pesar de este entramado de cifras, fórmulas, coeficientes y tratamientos específicos, no se presentó el resultado esperado en las finanzas públicas locales.

Ya en 1996 las fórmulas fueron cuestionadas duramente en razón de que provocan desequilibrio fiscal, a saber: el porcentaje de distribución per cápita presupone que la necesidad de los servicios públicos y el costo de provisión de los

mismos son homogéneos en todo el país, siendo que existen costos diferenciados en las distintas regiones; en tanto que la parte que premia la recaudación estatal, favorece a las entidades federativas con mercados internos más desarrollados y perjudica a las que tienen un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece a las zonas donde se concentra la actividad comercial.<sup>83</sup>

Esta combinación de elementos de eficiencia (en función de la recaudación) y de equidad (población) desvirtúan y complican la fórmula. De esta manera, los estados más ricos presionan por su modificación hacia una política de resarcimiento de aquello que dejaron de recaudar, en tanto que los más pobres buscan una fórmula que procure la redistribución de la riqueza nacional. Estas tensiones hacen posible que, llegado el momento, un estado o grupo de estados piensen que no les conviene seguir coordinados porque solos, o coordinados entre ellos, obtendrían mayores recursos, situación que sería el fin del SNCF como lo conocemos en la actualidad.<sup>84</sup> Es así, que el Sistema de Coordinación Fiscal debió ser valorado y replanteado, ya que se mantenía algunas limitantes para estados y municipios, migrando de la coordinación fiscal hacia la coordinación hacendaria.

La justificación para este modelo que se inicia en 1998 es que hay un centralismo en las decisiones de inversión física y gasto público; reconocimiento que la determinación de las participaciones se realizaba con criterios no muy adecuados (sólo son considerados algunos impuestos indirectos); que los mecanismos para hacer llegar los recursos a los municipios no reflejaban plena certeza sus

---

<sup>83</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México, 1996, p. 130. Citado por

<sup>84</sup> Un análisis de los resultados de las fórmulas hasta 1996 se puede consultar en: Mora Beltrán, Jorge Armando. Ley de Coordinación Fiscal comentada. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, marzo de 2004, p.p. 27-32 [http://diputadosprd.org.mx/libros/lix/coordinacion\\_fiscal\\_2004.pdf](http://diputadosprd.org.mx/libros/lix/coordinacion_fiscal_2004.pdf)

requerimientos y demandas, así como una complejidad de las regulaciones existentes.

Por todo ello, aunado a la falta de certeza de las participaciones realmente pagadas en contraste con las programadas, empezaron a generar un desequilibrio financiero en estados y municipios, lo que empezó a manifestarse en problemas de sobre endeudamiento.

Si bien es cierto que se cumplió con el objetivo de mostrar que con el esquema de distribución de participaciones vigente a partir de 1980, estas crecerían al ritmo de la recaudación federal participable, al estar directamente relacionada con el desarrollo de la economía en su conjunto, el renglón del gasto presentaba un mayor incremento, derivado de las múltiples necesidades financieras de las entidades federativas y municipios, por lo que el planteamiento de una "coordinación hacendaría" empezó a tener cada vez un mayor empuje.

### **C) La coordinación hacendaria**

La coordinación fiscal hasta 1997 tuvo como características la contratación de acuerdos entre las entidades federativas y la federación a efecto de armonizar y estructurar el sistema fiscal mexicano, para que permitiera compartir los recursos tributarios que aportan los contribuyentes entre las distintas esferas del gobierno, propios de un sistema federal como el nuestro. Sin embargo, no se pudo resolver fehacientemente los aspectos tales como: la determinación de impuestos correspondientes a las entidades federativas, el porcentaje de impuestos federales a incorporar a estados o municipios, así como la determinación de impuestos a asignarse a los municipios.

Por ello, hasta 1998 las entidades federativas obtenían, fuera de sus ingresos propios locales, como fuente alternativa las participaciones derivadas de la coordinación fiscal, tal y como se analizó a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal.

Pero en ese año, en la misma Ley<sup>85</sup> se incorporó el capítulo V, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", y en el artículo 25 se señala, que independientemente al concepto de participaciones, se establecen las *aportaciones federales*, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, *condicionando* su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFMyDF);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante destacar que las aportaciones federales no dejan de tener esta naturaleza, esto es, recursos federales, siendo sólo un recurso asignado en aras de la colaboración en materia de gasto (y no de ingreso, como el caso de las participaciones).

Este nuevo concepto de aportaciones fue ubicado a partir de 1998 en el nuevo Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y clasificado dentro de los

---

<sup>85</sup> DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la federación, 29 de diciembre de 1997.

ramos generales<sup>86</sup> del presupuesto federal, por medio del cual se transfieran recursos de gasto federal a estados y municipios para:

- educación básica.
- para servicios de salud a la población abierta.
- infraestructura social.
- fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal.
- otorgamiento de desayunos escolares.
- apoyos alimenticios.
- apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo.
- construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria.
- Capacitación y equipamiento en seguridad pública.

Este nuevo esquema ofertado a las entidades federativas y sus municipios presentó como ventajas que:

- Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos.
- Precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos.
- Determina reglas claras que permiten asignar con transparencia los recursos que corresponden a las entidades federativas y municipios.
- Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
- Asegura que los recursos sólo se destinan al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifican claramente en la ley.

---

<sup>86</sup> El mismo Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación define a los ramos generales a los ramos cuya asignación de recursos se prevé en este Presupuesto, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

- Las economías generadas permanecen en las entidades federativas.
- Con el FAIS y el FAFMYDF, los municipios y el Distrito Federal se benefician como resultado del incremento en la recaudación federal participable. Además, estos fondos aseguran solvencia financiera al ser enterados a los estados, y de estos a los municipios, en doce partes iguales a lo largo del año.
- Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

Sin embargo, como desventajas podemos identificar que, derivado de su definición, hay un intervencionismo del gobierno federal en las finanzas locales, ya que al estar involucrados en el gasto público estatal y municipal ingresos de naturaleza federal, lo que se refleja en la fiscalización y revisión de los mismos.

#### 1) Fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal (FAEBN)

El FAEBN se determinará cada año en el presupuesto de Egresos de la federación. Para la asignación de los recursos a los estados se contemplan entre otros aspectos, la actualización de los registros de los planteles escolares y la plantilla de personal asignado a cada estado.

Con la creación de este fondo se podrá analizar el porcentaje de participación de cada estado en las transferencias de educación básica, y el esfuerzo estatal de su financiamiento, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros.

#### 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de:

- ✓ el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas.

- ✓ los recursos para Previsiones para Servicios Personales transferidos a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.
- ✓ los recursos transferidos a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión.

Los recursos del FASSA se distribuyen mediante una fórmula de asignación, vigente desde 1999, que considera como factores la población abierta, el presupuesto mínimo per cápita aceptado, índices de mortalidad y de marginación<sup>3</sup>) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Para este fondo, se determinara en el proyecto de presupuesto de cada año un monto equivalente de la recaudación federal participable, y tiene como finalidad financiar obras públicas tales como: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural La asignación de los recursos se realizara por medio de una **fórmula** que considera criterios como: necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio por vivienda.

El monto asignado al fondo de infraestructura social es equivalente, solo para efectos de referencias, al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable, distribuyendo los recursos de la siguiente manera:

- ✓ Para el fondo para la Infraestructura Social Municipal el 2.197 por ciento de la recaudación federal participable; y,
- ✓ Para el fondo para la Infraestructura Social Estatal, el 0.303 por ciento.
- ✓ Los Fondos se enteran mensualmente por partes iguales a los estados por conducto de la federación y a los municipios a través de los estados.

4) Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal (FAFMYDF)

Este fondo fortalecerá a las administraciones públicas municipales. Estos recursos se destinarán a las prioridades que tengan los Municipios y el Distrito Federal, particularmente al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero, así como a los relacionados a la seguridad pública en sus circunscripciones.

Este fondo se determinará anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, para efectos de referencia, al 2.35 % de la recaudación federal participable para los municipios y 0.2123 % para las demarcaciones del Distrito Federal. El Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios por conducto de los Estados, y al Distrito Federal y será distribuido en función directa al número de habitantes por entidad federativa, de acuerdo a información estadística que para el efecto emite el INEGI. Los estados a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios.

#### 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Las aportaciones se canalizarán a las autoridades estatales así como a la del Distrito Federal y se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en desamparo así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, para efectos de referencia, al 0.814 de la recaudación federal participable. El fondo se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El monto se determina a partir de los siguientes elementos: Los registros de planteles los recursos presupuestarios del Fondo del ejercicio inmediato anterior, adicionándole las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado y

En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación se hará por fórmulas que consideran prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Se constituye con cargo a recursos federales y en el PEF de cada año se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La SHCP entregará a las entidades federativas el Fondo utilizando para la distribución de los recursos, criterios tales como el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal el índice de ocupación penitenciaria la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Este Fondo se enterará mensualmente durante los primeros diez meses del año a los Estados. Los recursos se deben destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública

8) Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 46 establece que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Los montos de este fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con el porcentaje que le corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- ✓ A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.
- ✓ Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.
- ✓ Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.
- ✓ A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio local, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.
- ✓ Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las

contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.

- ✓ Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- ✓ Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- ✓ Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.
- ✓ Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

La operación de cada uno de los fondos por entidad federativa consiste en que será la SHCP la dependencia encargada de operar el Ramo 33, denominado Aportaciones para Estado y Municipios. Para su esta operación se establecen dos acuerdos:

- a) Base de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP, SEP, SEGOB, SEDESOL, SSA, SSP Y SFP), entre quienes se determinarán la distribución de los recursos entre las entidades federativas; propondrán la calendarización de los recursos; y,

proporcionarán la información necesaria respecto al método de cálculo de las aportaciones.

- b) Base de Coordinación<sup>87</sup> Administrativa de Ejecución Presupuestaria (entre la SHCP y las entidades federativas), en el que específicamente con las Secretarías de Finanzas de los estados se establecen los esquemas y procedimientos de coordinación para la entrega de los recursos, en la que éstas se comprometen a notificar el número de cuenta bancaria en la que se radicarán los recursos; publicar en su órgano de difusión oficial, los mecanismos, instrumentos y calendarios para que se apliquen a las dependencias, entidades y municipios que correspondan;

Finalmente, el Gobierno Federal debe publicar en el Diario Oficial de la Federación los montos y el calendario mensual; y a radicar los recursos en las fechas señaladas en el Diario Oficial.

#### **D) Una valoración financiera del modelo.**

En los últimos años los estados y municipios han dependido en mayor medida de los recursos federales provenientes de las aportaciones y las participaciones, quedando como marginales su financiamiento a través de la generación de sus recursos propios.

- a) La valoración de las participaciones.

Lo cierto es que, por la parte de las participaciones, independientemente de los datos nominales, que aparentan un crecimiento constante en el monto de las

---

<sup>87</sup> Aunado a los convenios de adhesión y el de colaboración, firmados en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para efectos de la recepción de las aportaciones federales, se firma el convenio de coordinación, que es un instrumento jurídico-administrativo en el cual las partes convienen en coordinarse para que alguna de éstas, fundamentados en las capacidades de una de las instancias y/o el mandato legal de auxilio entre éstas, se asuma las funciones operativas de administración en relación con funciones que de origen pertenecen a otra instancia.

participaciones federales a estados y municipios, han empezado a decrecer en los últimos años, pasando de un promedio de 4.76% en el periodo de 1994 al 2000, incrementándose en el sexenio de 2000 a 2006 en un 5.82% (derivado del auge petrolero); y bajando significativamente en el sexenio de 2006 a 2012.

Podemos verificar que los beneficios del Sistema no han sido homogéneos entre las entidades federativas, los cuales se pueden identificar numéricamente en el Cuadro 7 y visualmente se puede apreciar en la Gráfica 1. Incluso, más allá de la falta de beneficios homogéneos, se puede identificar que hay estados a los que incluso se les han disminuido el monto de participaciones a recibir, como se puede apreciar en la tabla a continuación:

## CUADRO 7. CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES 1990-2012

### TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO REAL ANUAL DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, DIVERSOS PERIODOS

Entidad	QUINQUENAL					SEXENAL		
	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2005	2005 - 2010	2007-2012	1994 - 2000	2000 - 2006	2006 - 2012
<b>TOTAL</b>	<b>1.35</b>	<b>8.38</b>	<b>4.24</b>	<b>4.76</b>	<b>3.65</b>	<b>4.76</b>	<b>5.82</b>	<b>2.52</b>
Aguascalientes	4.48	9.41	4.70	3.34	1.94	6.46	6.65	1.27
Baja California	0.02	7.23	5.15	4.10	2.97	4.08	5.91	2.29
Baja California Sur	-0.09	10.35	5.34	4.15	1.47	6.10	6.81	1.89
Campeche	0.11	7.39	1.47	9.81	9.97	4.34	3.51	7.67
Coahuila	1.10	8.96	3.84	5.24	3.64	5.40	6.20	2.25
Colima	2.03	8.79	5.58	1.84	2.31	4.94	5.96	1.68
Chiapas	-0.08	9.32	5.24	4.77	4.44	5.46	6.38	3.29
Chihuahua	0.84	9.91	4.10	4.30	3.41	5.17	5.20	2.26
Distrito Federal	-4.60	4.78	3.36	3.93	0.52	1.58	6.32	-0.56
Durango	3.10	7.68	2.78	4.79	3.71	4.29	5.11	2.20
Guanajuato	7.12	8.41	3.67	5.60	5.09	5.14	5.41	3.79
Guerrero	6.11	6.74	3.87	5.20	6.72	3.41	4.51	5.04
Hidalgo	5.67	8.99	4.17	5.31	5.52	5.30	5.74	4.17
Jalisco	4.16	7.97	4.44	5.49	3.09	5.37	6.51	2.40
México	5.00	10.43	4.64	5.79	4.71	6.70	6.27	3.53
Michoacan	7.33	8.98	3.68	5.48	5.02	4.86	5.18	3.63
Morelos	4.05	8.67	4.66	3.42	3.24	4.88	5.52	1.82
Nayarit	2.79	7.76	3.46	5.11	3.74	4.50	4.59	3.08
Nuevo León	1.91	7.27	5.07	4.40	2.23	5.17	6.36	1.87
Oaxaca	10.52	6.40	4.54	5.14	5.84	3.58	5.24	4.30
Puebla	7.30	9.51	4.56	5.74	5.24	5.58	5.81	3.81
Querétaro	5.82	9.20	5.94	3.32	3.20	6.84	6.66	2.92
Quintana Roo	3.54	13.12	9.15	4.95	2.16	9.15	10.10	2.31
San Luis Potosí	4.77	8.80	3.86	5.26	4.34	5.20	5.08	3.74
Sinaloa	-0.78	8.21	3.65	5.59	4.14	4.12	5.42	3.00
Sonora	-3.02	9.77	4.75	3.86	3.10	4.82	6.02	2.18
Tabasco	-4.93	11.94	4.25	-0.19	2.88	6.71	4.37	-0.18
Tamaulipas	1.34	10.20	4.57	5.13	3.27	5.45	5.52	3.10
Tlaxcala	3.88	8.58	3.62	5.86	5.04	4.98	5.00	3.66
Veracruz	1.57	8.36	3.34	5.41	4.60	4.36	4.49	3.80
Yucatán	4.18	9.32	4.04	5.06	3.27	5.52	6.25	2.32
Zacatecas	2.98	9.09	3.95	6.47	4.49	4.46	6.25	2.98

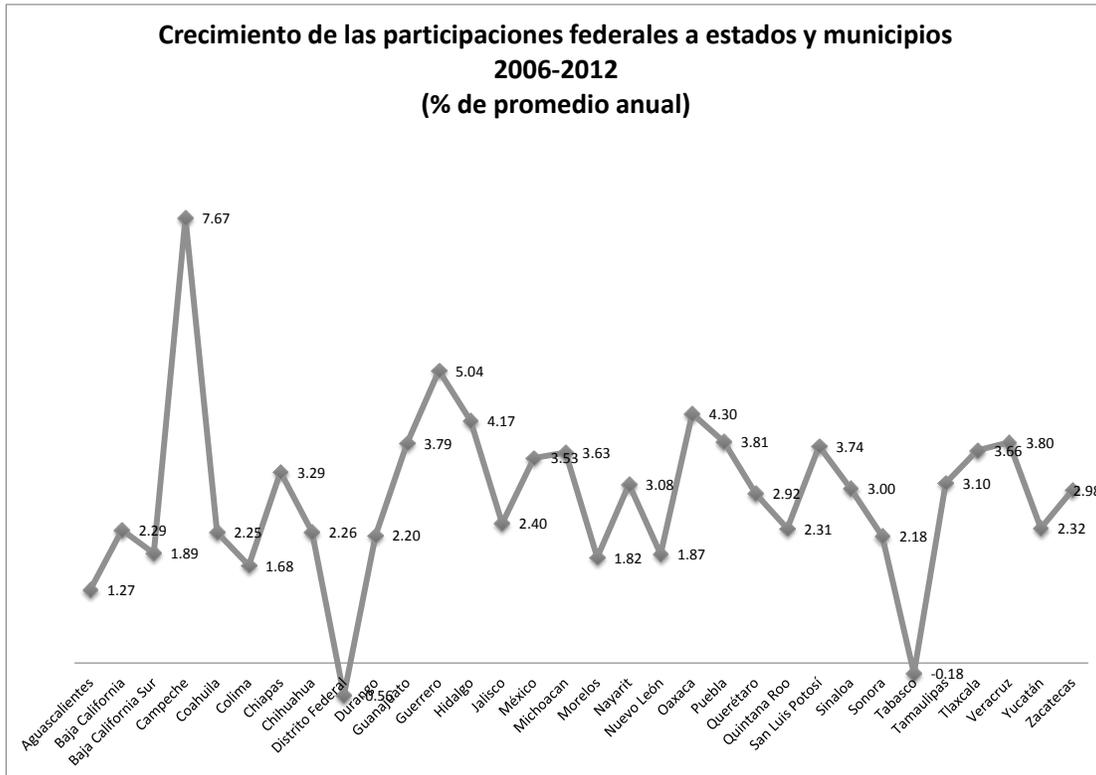
FUENTE: Los montos nominales corresponden a la información publicada por la SHCP. Los montos reales son un cálculo propio con base en el INPC publicado por INEGI, donde la 2ª quincena de diciembre = 100

Dirección de Planeación, Estudios y Proyectos, INAFED

Tomado de: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Evolucion\\_de\\_las\\_transferencias\\_federales\\_1990-2010](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Evolucion_de_las_transferencias_federales_1990-2010)

Aun considerando que a todas las entidades federativas les son aplicables las mismas fórmulas y criterios, sus especificidades poblacionales y de vocación de actividad económica, han producido una gran disparidad en la distribución de participación y crecimiento de las participaciones que se les asigna conforme al modelo de coordinación fiscal.

**GRÁFICA 1**



Fuente: Elaboración propia con datos de:

[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Evolucion\\_de\\_las\\_transferencias\\_federales\\_1990-2010](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Evolucion_de_las_transferencias_federales_1990-2010)

A lo anterior deberemos agregar las últimas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en el contexto de la reforma energética de agosto de 2014 trasladarían una parte del hoyo fiscal que el nuevo esquema fiscal y financiero a las entidades federativas.

Según estas modificaciones, la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, excepto lo que se menciona en el Artículo 2º, segundo párrafo. A las excepciones que menciona dicha disposición, se adiciona: “el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos”, conforme la fracción X de ese artículo.

Asimismo, en el listado que indica la recaudación federal participable –como establece el tercer párrafo adicionado al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal–, se adiciona que ésta estará compuesta por el 79.73% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta situación, preverá de manera inmediata una reducción de los recursos que eran destinados a Entidades Federativas.

Aunado a ello, la fracción II del Sexto Transitorio del decreto que hace las modificaciones de, entre otras, a la Ley de Coordinación Fiscal, establece que del 2015 al 2018, en lugar de aplicar el porcentaje contenido en dicho precepto, se aplicarán los siguientes:

<b>Ejercicio Fiscal</b>	<b>Porcentaje</b>
2015	73.00%
2016	74.09%
2017	75.19%
2018	76.28%

Esta situación vuelve aún más lesivas las modificaciones, puesto que comenzará con un porcentaje del 73% en lugar del 79.7% de la recaudación federal participable de los recursos petroleros, lo que hará que la reducción en el presupuesto de los Estados sea inicialmente mayor a lo previsto.

Si consideramos que los recursos petroleros se mantienen para los próximos 5 años<sup>88</sup>, el sólo hecho de disminuir el porcentaje de la recaudación federal participable, disminuirá a su vez los recursos que serán destinados a los estados. Esta caída puede ir desde los 39 mil millones de pesos hasta los 29,406 millones

---

<sup>88</sup> Sin embargo, el escenario planteado en el cuadro original, elaborado sobre la base de los precios de 2013, que es la base del cálculo de la Ley de Coordinación Fiscal, pero en vista de la caída de los precios del petróleo observada desde finales de 2014 y que, según especialistas, se puede prolongar un par de años más, el impacto en las finanzas locales será aún mayor.

de pesos, en función de las tasas señaladas en el artículo sexto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal. Pero ello sólo si partimos que los ingresos gubernamentales petroleros no tienen movimiento y sólo lo que cambia es el porcentaje de la recaudación participable, al pasar del 100% a tasas que van del 73 al 79.7%

**CUADRO 8. RECURSOS PETROLEROS FEDERALES PARTICIPABLES  
2013-2019.**

**ESCENARIO SIN CAÍDA EN LOS INGRESOS PETROLEROS**

Concepto	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Porcentaje de Recursos Participables	100%	73%	74.09%	75.19%	76.28%	79.73%
Recursos Federales Participables Petroleros (Millones de pesos)	547,433	399,627	405,594	411,615	417,582	436,469
Recursos para Estados	145,070	105,901	107,482	109,078	110,659	115,664
Pérdida de Ingresos =Hoyo Fiscal para Estados	0	-39,169	-37,588	-35,992	-34,411	-29,406
Cambio porcentual	N/A	-27.0%	-25.9%	-24.8%	-23.7%	-20.3%

Fuente: Elaboración Propia con base en proyecto de decreto que modifica la Ley de Coordinación Fiscal y datos del INAFED

Considerando los cambios señalados anteriormente en la Ley de Coordinación Fiscal, desde nuestro punto de vista y acorde a nuestros cálculos para efectos de este trabajo, este impacto será desigual en los estados siendo que serán los más afectados son quienes en términos absolutos reciben más participaciones federales. En orden descendente, el Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Puebla, Guanajuato, Chiapas y Tabasco, como se puede verificar a continuación:

**CUADRO 9. ESCENARIO DE CAÍDA EN LOS RECURSOS PETROLEROS FEDERALES PARTICIPABLES POR ENTIDAD FEDERATIVA 2013-2019**

Entidad Federativa	Porcentaje de participaciones	2015	2016	2017	2018	2019
Nacional	100.0%	39,169	37,588	35,992	34,411	29,406
Aguascalientes	1.1%	432.8	415.3	397.7	380.2	324.9
Baja California	2.8%	1,112.5	1,067.6	1,022.3	977.4	835.2
Baja California Sur	0.7%	260.6	250.1	239.5	229.0	195.7
Campeche	1.2%	461.9	443.2	424.4	405.8	346.7
Coahuila	2.4%	943.1	905.1	866.6	828.6	708.0
Colima	0.7%	268.8	258.0	247.0	236.2	201.8
Chiapas	4.0%	1,566.5	1,503.2	1,439.4	1,376.2	1,176.0
Chihuahua	2.9%	1,151.9	1,105.4	1,058.5	1,012.0	864.8
Distrito Federal	10.9%	4,275.0	4,102.4	3,928.3	3,755.7	3,209.4
Durango	1.3%	512.7	492.0	471.1	450.4	384.9
Guanajuato	4.1%	1,602.1	1,537.4	1,472.2	1,407.5	1,202.8
Guerrero	2.3%	901.2	864.8	828.1	791.7	676.5
Hidalgo	2.0%	774.8	743.5	711.9	680.7	581.7
Jalisco	6.3%	2,457.0	2,357.8	2,257.7	2,158.5	1,844.6
Estado de México	12.9%	5,046.3	4,842.5	4,637.0	4,433.2	3,788.4
Michoacán	3.2%	1,239.0	1,189.0	1,138.5	1,088.5	930.2
Morelos	1.4%	547.4	525.3	503.0	480.9	410.9
Nayarit	1.0%	391.1	375.3	359.4	343.6	293.6
Nuevo León	4.4%	1,739.3	1,669.1	1,598.2	1,528.0	1,305.7
Oaxaca	2.7%	1,065.7	1,022.7	979.3	936.3	800.1
Puebla	4.4%	1,708.8	1,639.8	1,570.2	1,501.2	1,282.8
Querétaro	1.7%	651.3	625.0	598.5	572.2	489.0
Quintana Roo	1.3%	503.7	483.4	462.9	442.5	378.2
San Luis Potosí	2.0%	790.3	758.4	726.2	694.3	593.3
Sinaloa	2.5%	969.1	930.0	890.5	851.4	727.5
Sonora	2.9%	1,131.5	1,085.8	1,039.7	994.1	849.5
Tabasco	3.4%	1,342.6	1,288.4	1,233.7	1,179.5	1,007.9
Tamaulipas	3.2%	1,242.8	1,192.6	1,142.0	1,091.8	933.0
Tlaxcala	1.0%	400.7	384.5	368.2	352.0	300.8
Veracruz	6.0%	2,335.0	2,240.7	2,145.6	2,051.3	1,753.0
Yucatán	1.7%	676.2	648.9	621.4	594.1	507.7
Zacatecas	1.3%	520.8	499.7	478.5	457.5	391.0

Fuente: Elaboración propia, con base en los cambios al Sexto Transitorio de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de agosto de 2014

Aunque se han hecho muchos anuncios que derivado de la reforma energética y las modificaciones en leyes fiscales relativas se iba a beneficiar a los estados productores de petróleo, no se consideró cómo afecta la caída de los precios internacionales del petróleo.

Conforme al Reporte Mensual sobre la Actividad Económica y de las Finanzas Públicas<sup>89</sup>, presentada por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, al cierre de diciembre de 2014 hay una caída en la recaudación de los derechos de hidrocarburos de 12.9.3% con respecto a la obtenida en el periodo 2013, pasando de 861 mil millones de pesos a 780 mil millones. Lo anterior sin considerar que la caída de precio del petróleo se ha acentuado aún más a principios de 2015, por lo cual a lo largo del año la cifra del boquete de recaudación aumentará más.

En este documento se muestra que las participaciones pagadas a los estados en el periodo enero-diciembre de 2014 han bajado sobre todo en los estados denominados petroleros, con respecto al mismo periodo de 2013. Es así que Campeche recibió en términos reales 2.8% menos participaciones en 2014 que en 2013, y Tabasco, 2.4%, siendo que se presume que a nivel nacional en promedio se asignaron en ese año 5.6% más participaciones a los estados del país con respecto al 2013. En contraste, han recibido recursos por esta vía estados como Sinaloa (9.9%), Chihuahua (8.1%) Oaxaca (7.8%), Estado de México (7.6%), Nuevo León (7.7%), y Tlaxcala (7.4%), entre los más favorecidos.

Se ha tratado de minimizar los efectos que en las finanzas públicas tendrá la caída de los precios internacionales del crudo, argumentando que las coberturas contratadas por el gobierno federal para 2015 evitarán un problema financiero, además que existe el "Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros" que tiene recursos por 33,641 millones de pesos. Cabe señalar que esta cuenta se

---

<sup>89</sup> [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual\\_7.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual_7.pdf)

formó con los recursos excedentes que se generaban entre el diferencial del precio del petróleo previsto en Ley y el precio de mercado, que a partir de este año ya no se generarán, por lo que la aportación de recursos por esta fuente será transitoria.

Pero el real problema vendrá para los estados y municipios, ya que las coberturas sólo serán sobre 228 millones de barriles, es decir, el 42% de la producción no estará cubierto, y que en parte corresponde a la que se tiene considerada para integrar el fondo general de participaciones a los estados y municipios, por lo que serán éstos los que efectivamente reciban el impacto de la caída de los precios del petróleo a más de la mitad de lo presupuestado inicialmente. Según cálculos de Standard & Poor's, el monto del hoyo fiscal en los estados alcanzaría entre 50 y 70 mil millones de pesos, lo que los obligaría a contratar deuda.<sup>90</sup>

b) La valoración de las aportaciones.

En lo que se refiere al tema de las Aportaciones del Ramo 33, el supuesto incremento y cada vez mayor dependencia de los estados y municipios hacia la federación, no es más que el reflejo de la cada vez mayor intervención federal en detrimento del gobierno local, a pretexto de una asignación de recursos federales.

Para ejemplo tomaremos el tema de la seguridad pública, que al momento de la realización del presente estudio está tomando tintes centralizadores.

El presupuesto federal para seguridad pública tiene dos componentes:

- El primero es el que ejerce el Gobierno Federal a través de cuatro Ramos Administrativos: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría

---

<sup>90</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/ley-para-acotar-deuda-de-municipios-insuficiente-standard-poor-s.html>

de Marina (SM), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Para efectos del presente análisis sólo tomaremos el asignado a esta última Secretaría<sup>91</sup>.

- El segundo corresponde a los recursos que el Gobierno Federal asigna de manera etiquetada a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. (FASP), perteneciente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para apoyar las tareas que dichos niveles de gobierno realizan en materia de seguridad pública.

Asimismo, a partir de 2008 existe un subsidio que transfiere directamente la SSP a los Municipios con el mayor Índice de Criminalidad Compuesto, para utilizarse en la profesionalización de los elementos policiales, equipamiento básico y plataformas tecnológicas para bases de datos. La cobertura ha sido de 150 municipios en 2008; 206 en 2009 y 2010, respectivamente; 220 municipios en 2011; 239 en 2012, y 251 en 2013, los que concentran en promedio el 64% de la población nacional.

El monto de los recursos asignados al Programa de Seguridad Pública se ha incrementado sustancialmente en los últimos trece años al pasar de 13 mil 483.4 millones de pesos (mdp) en 2001 a 53 mil 308.73 mdp en el ejercicio de 2013; por lo que prácticamente se cuadruplicó. En contraste, los recursos para los estados vía el Ramo 33 sólo se han incrementado en el mismo periodo en un 31.9% en términos nominales, pero si se considera que la inflación acumulada en el mismo periodo ha sido de 72%, los recursos del FASP han disminuido en términos reales.

---

<sup>91</sup> No se consideró en este análisis los recursos asignados a los demás ramos SM, SEDENA y PGR, ya que si bien sus presupuestos han registrado crecimientos nominales, una vez considerada la inflación, se ha observado que la participación relativa de estos tres ramos en el presupuesto total del Programa de Seguridad Pública ha disminuido casi de manera sistemática en el periodo 2001 a 2010. Posterior a esos años, y sobre todo a partir de 2012 no se asignaron recursos a estas dependencias bajo la etiqueta del Programa Nacional de Seguridad Pública.

## CUADRO 10. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2013

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2013														Crecimiento 2000-2013
EJECUTOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	%
SEMAR	250.0	250.0	319.8	274.4	108.4	117.4	232.5	246.4	355.4	294.5	373.7	0.0	0.0	49.5
SEDENA	650.0	1,429.2	1,207.1	987.9	1,049.8	1,368.2	1,872.5	1,438.0	2,169.7	2,674.8	2,563.5	0.0	0.0	294.4
PGR	1,681.6	224.4	200.4	200.8	267.1	455.1	122.4	1,562.1	1,923.1	1,365.7	1,600.4	0.0	0.0	-4.8
Ramo 36. SSP/SEGOB	5,115.4	6,389.0	6,259.6	6,397.6	6,976.9	8,676.0	17,629.6	21,140.3	33,557.2	32,437.8	35,519.1	40,536.5	41,217.2	705.7
Ramo 33. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.2	7,373.7	7,631.8	31.9
SUBSEMUN. Subsidio para la Seguridad en los Municipios	-	-	-	-	-	-	-	3,589.4	4,137.9	4,137.9	4,303.3	4,453.9	4,459.8	24.2
<b>TOTAL</b>	<b>13,483.4</b>	<b>11,502.6</b>	<b>10,719.9</b>	<b>11,360.7</b>	<b>13,402.2</b>	<b>15,616.7</b>	<b>24,857.0</b>	<b>30,386.8</b>	<b>49,060.1</b>	<b>47,827.5</b>	<b>51,484.2</b>	<b>52,364.1</b>	<b>53,308.7</b>	<b>395.4</b>

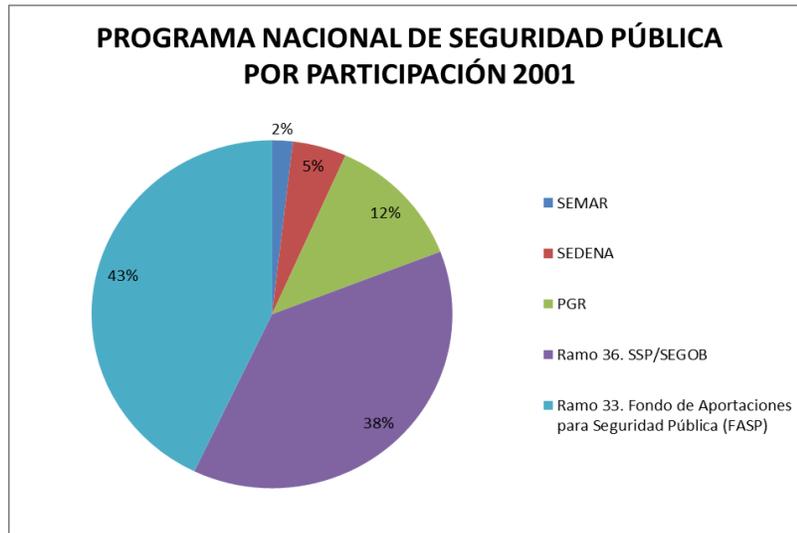
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008. CEFP/029/2008. De 2009 a 2013 se consultó la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación para cada año respectivo, en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

Nota: El cálculo del crecimiento de asignaciones presupuestales para SEDENA, PGR y SEMAR se hicieron para el periodo 2001 a 2011.

Esta reestructura presupuestal a lo largo de los años, que se muestra en el Cuadro 10, comprueba un crecimiento agigantado del presupuesto de Seguridad Pública Federal en 705%, la Defensa Nacional en 295% y de la Secretaría de Marina en casi 50%. Por lo tanto, la participación porcentual en el Programa Nacional de Seguridad Pública demuestra cómo el gobierno federal ha ido menguando las capacidades y decisiones de las instancias locales, mediante la utilización de los presupuestos.

Como lo muestra la Gráfica 2, mientras que en 2001 los estados participaban en las acciones conjuntas de este programa en un 43%, en tanto que las instancias federales participaban en conjunto con el 57% restante, destacando la concentración de recursos en la entonces Secretaría de Seguridad Pública en un 38%, como se muestra en el siguiente gráfico:

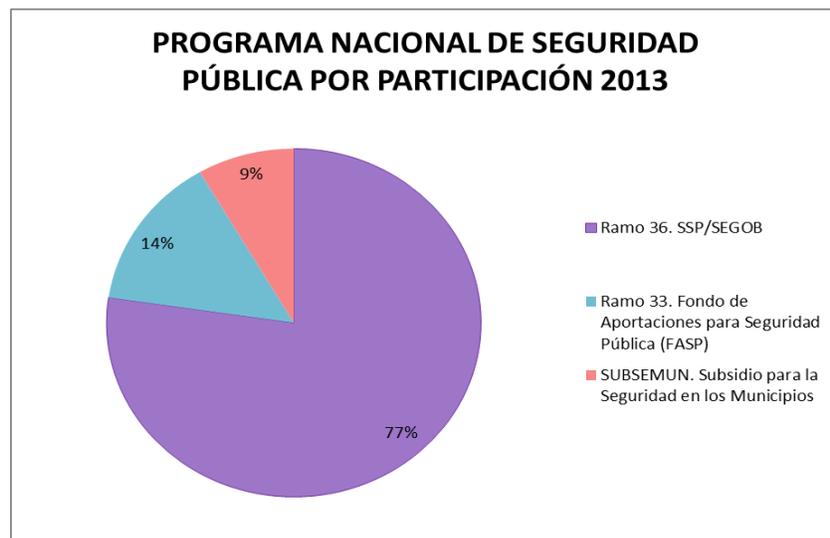
## GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Sin embargo, y pese a las afirmaciones de que se han dado acciones de coordinación con los estados en materia de seguridad pública, la realidad es que la instancia federal ha ido absorbiendo esta función, en detrimento de los estados y municipios, lo que se puede advertir en la Gráfica 3, a través de las asignaciones presupuestales, que ya para 2013 representaban el 77%, y a los estados sólo se le dan aportaciones en un 14% y a los municipios que califican para el SUBSEMUN un 9%:

## GRÁFICA 3

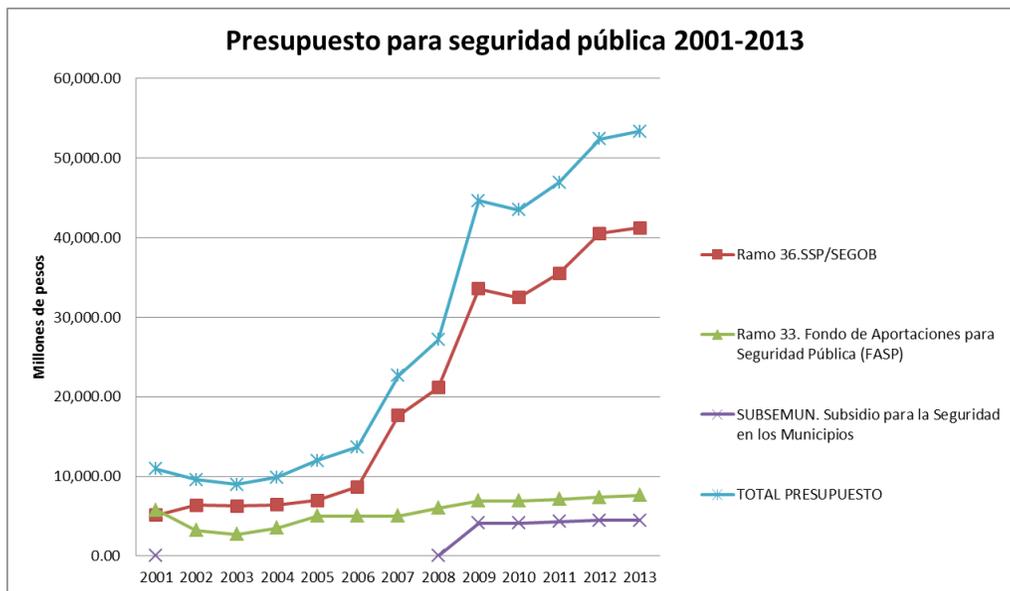


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación 2013

Con la entrada de la presidencia de Calderón, se planteó un nuevo Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, que entre sus principales diagnósticos señaló: *“En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se han alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales resulta más una limitante a la capacidad para la acción conjunta y concurrente. Esta falta de coordinación también se manifiesta en el desarrollo desigual de las policías, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno.”*<sup>92</sup>

Por ello, puede apreciarse en el siguiente gráfico un repunte en la asignación de los recursos para el ámbito federal, y un “mantenimiento” en las asignaciones estatales. En el caso del Ramo 33 y del SUBSEMUN, si bien parece tener aumentos nominales, por efectos de la inflación, en términos reales fueron disminuyendo la tasa real de crecimiento media anual de dichos recursos en los últimos años ha sido negativa en 4 puntos porcentuales.

**GRÁFICA 4**



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008. CEFP/029/2008. De 2009 a 2013 se consultó la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación para cada año respectivo, en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

<sup>92</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 2008.

Este modelo lo que ha generado es una inequidad entre el gasto estatal y el gasto federal para seguridad pública. Las asignaciones de presupuesto federal a las entidades federativas vía el ramo 33 y el FASP para asegurar una adecuada coordinación y fortalecimiento de las acciones conjuntas entre los ámbitos de gobierno, conforme a las reformas de 2008 al artículo 29 constitucional, son una falacia.

Haciendo una selección aleatoria de 4 estados (Jalisco, México, Michoacán y Nuevo León) y el Distrito Federal, se puede advertir que desde 2001 y hasta 2013 han recibido cada vez menos recursos federales y han debido asignar mayores recursos locales para atender a la seguridad pública de sus respectivos estados, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 11. RELACIÓN FASP/PRESUPUESTO ESTATAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. PRINCIPALES 2001 Y 2013**

PRESUPUESTO PARA SEGURIDAD PÚBLICA 2001 y 2013								
ENTIDAD FEDERATIVA	FASP			PRESUPUESTO ESTATAL			Relación FASP/presupuesto estatal	
	2001	2013	% Incremento	2001	2013	% Incremento	2001	2013
Distrito Federal	579.0	490.1	-15.4	9,901.8	15,552.0	57.1	5.8	3.2
Jalisco	244.2	343.3	40.6	1,012.6	3,148.4	210.9	24.1	10.9
México	432.3	612.5	41.7	2,395.5	12,173.4	408.2	18.0	5.0
Michoacán	201.1	277.6	38.0	648.9	2,094.8	222.8	31.0	13.3
Nuevo León	228.7	294.6	28.8	787.4	3,608.8	358.3	29.0	8.2

*Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación de las entidades federativas correspondientes y para cada año respectivo.*

Aquí se puede identificar que los aumentos en asignaciones del FASP desde su primer año de operación y hasta 2013 ha tenido un incremento entre el 30 y 40% en términos nominales, e incluso para el caso del Distrito Federal disminuyó. En cambio, hay un incremento entre 200% y 400% los presupuestos estatales para atender la seguridad pública, lo que ha hecho que la proporción de las aportaciones federales se han reducido significativamente, hasta convertirse en marginales.

Por último, la Auditoría Superior de la Federación, ha realizado algunas observaciones del manejo de las aportaciones del Ramo 33 en lo general. En junio de 2013 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) elaboró un *"Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado"* en el que específicamente para el caso del gasto en seguridad pública señala: "Debido a los diversos cambios de estrategia en el sector, en el periodo 1999-2011, a precios de este último año, los recursos del FASP disminuyeron en promedio 2.5% anualmente, de 9,637.5 millones de pesos en 1999 a 7,124.3 millones de pesos en 2011; en ese lapso la asignación promedio del fondo fue de 7,129.0 millones de pesos. En 2011 el FASP representó el 12.0% del presupuesto federal del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en las entidades federativas los recursos del fondo significaron en ese mismo año, sólo el 8.5% del gasto que destinan a este sector." <sup>93</sup>.

La ASF realizó observaciones respecto de la opacidad en la asignación y distribución de los recursos. Respecto del FASP señaló que su fórmula de distribución, la cual no se contiene en la Ley de Coordinación Fiscal, y los componentes de la fórmula de asignación o sus ponderadores han cambiado al menos en tres ocasiones; lo que deviene en la insuficiente claridad para emitir criterios de un año respecto a otro.

En lo que corresponde al ámbito estatal, si bien se supone que por lo menos el 20.0% de los recursos del FASP se distribuya entre los municipios, existe poca claridad en los criterios que utilizan las entidades federativas para realizar esa distribución, ya que además, al no tener el carácter de obligatorio para las mismas, su observancia es discrecional.

---

93

[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf), p. 161

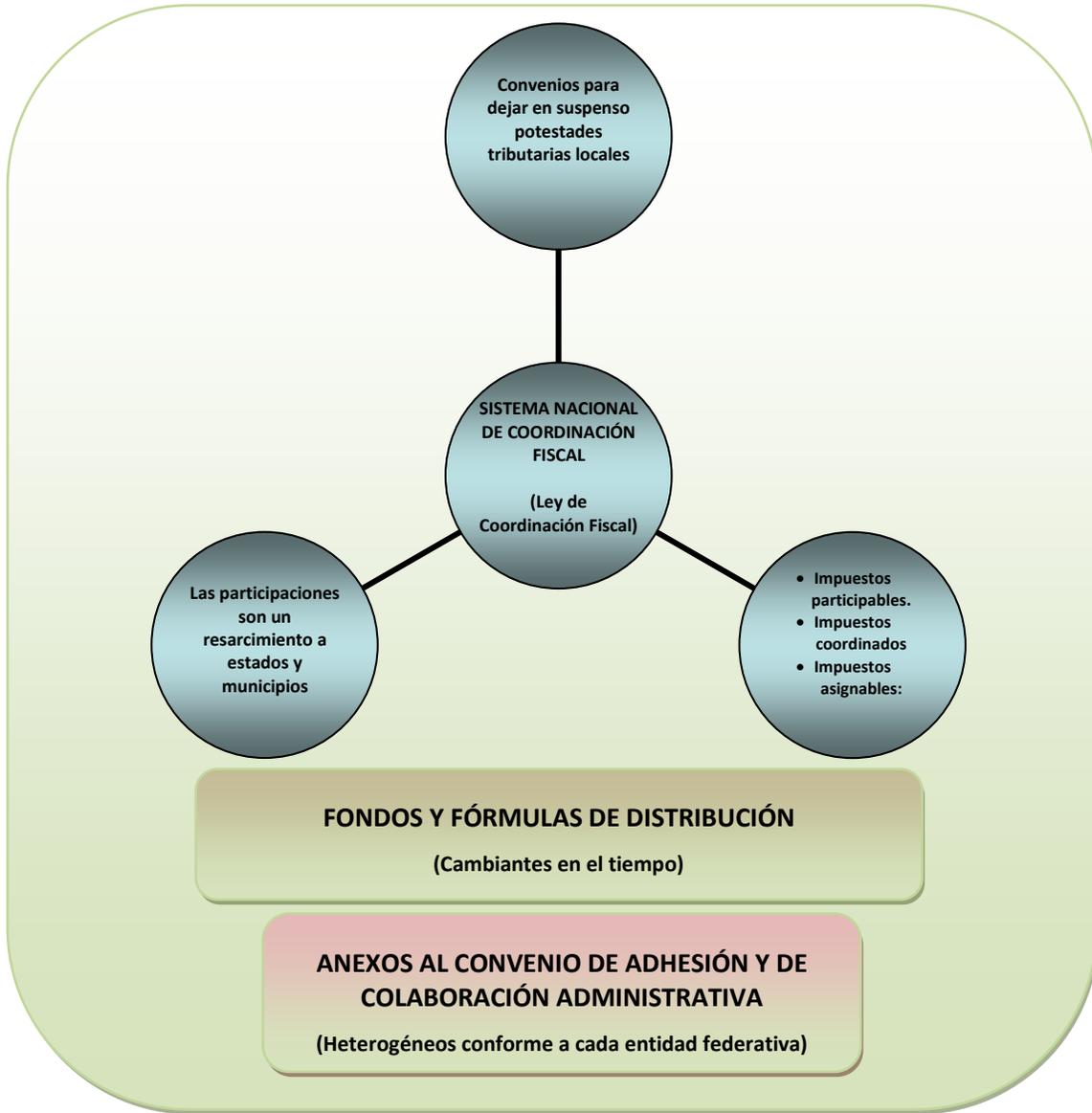
Hay una deficiencia en su ejecución, por la entrega tardía de los recursos, observándose, por ejemplo sólo el gasto del 53% en 2008; 64% en 2009; 68% en 2010 y 59% en 2011.

Respecto del SUBSEMUN, la Auditoría Superior de la Federación señala que hay poca transparencia en los criterios de elegibilidad de los municipios a beneficiar, pues antes de su aplicación ya se señala la cantidad de municipios por beneficiar, y los criterios utilizados no son publicados en el Diario Oficial de la Federación.

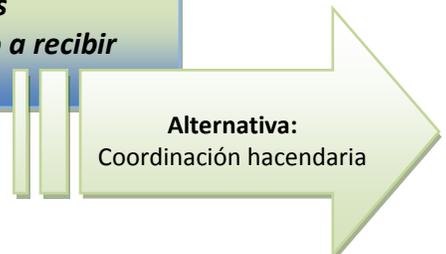
En suma, como valoración financiera del modelo existente a la fecha, nos muestra que lejos de haber una distribución de competencias fiscales y de gastos que apoyaran la descentralización efectiva, aún en las funciones mínimas de proveer los servicios públicos a la población local, el efecto centralizador de la coordinación fiscal primero, y hacendaria después, ha ido demeritando tanto la fortaleza de las finanzas estatales y municipales, como el papel de autoridad local en la provisión de bienes y servicios públicos y ejecución de actos de autoridad que son de su competencia.

En este contexto, el efecto centralizador no sólo se ha fortalecido por la vía de los instrumentos administrativos y financieros, sino que una nueva generación de reformas constitucionales y leyes secundarias define más ostensiblemente esta centralización, aunque el discurso oficial sigue insistiendo en el mantenimiento de un gobierno federal, tal y como lo demostraremos en el siguiente capítulo.

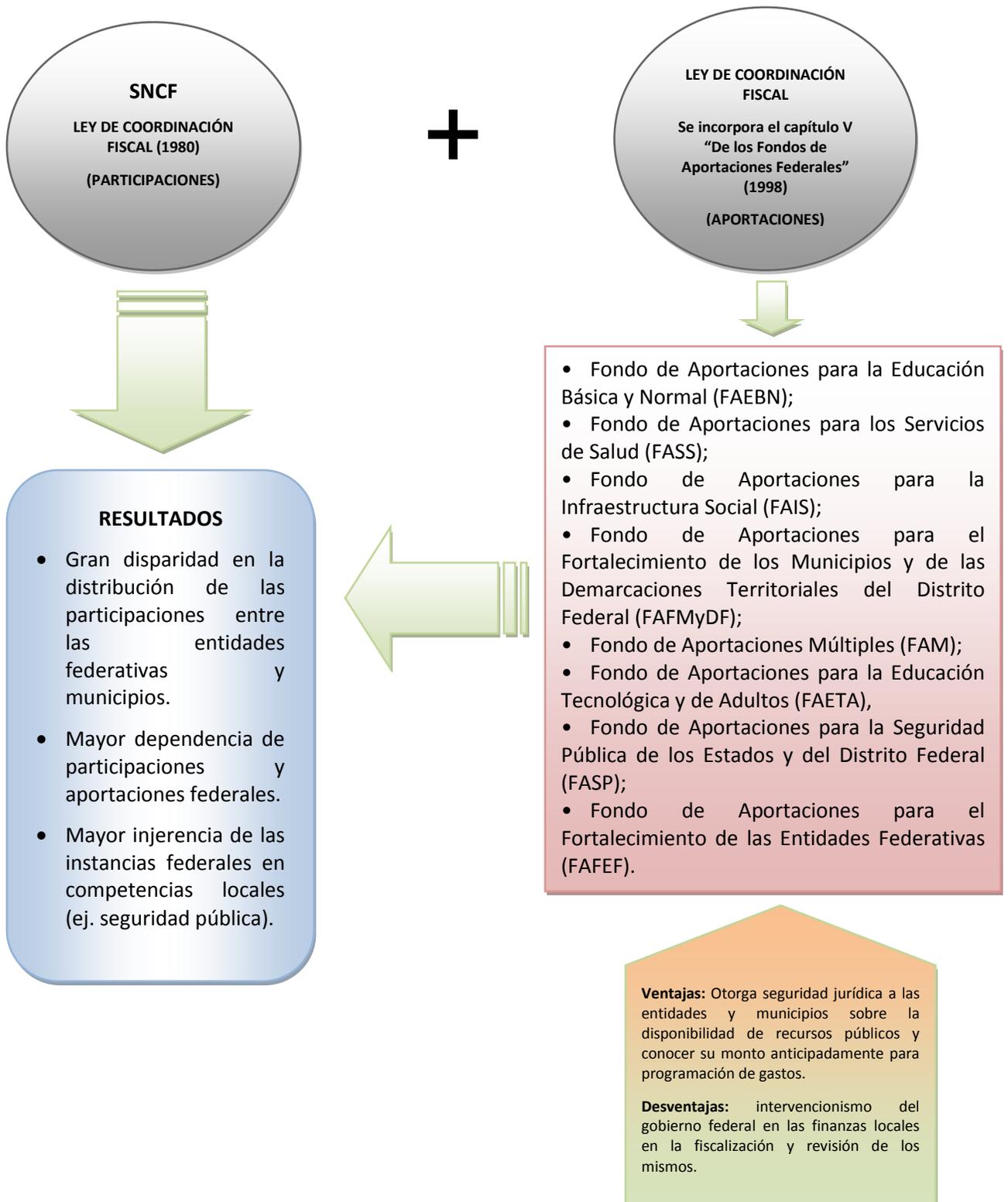
### RESUMEN GRÁFICO DE CAPÍTULO III



**RESULTADO:**  
*Sistema complejo y confuso con replanteamientos constantes.  
Mayor dependencia de las participaciones  
Incertidumbre jurídica y financiera sobre el monto a recibir  
Problemas de sobreendeudamiento*



## LA COORDINACIÓN HACENDARIA



## CAPÍTULO IV. LAS REGRESIONES A UN SISTEMA CENTRALIZADO

"La esencia del Gobierno es el poder; y el poder, radicado, como debe estarlo, en manos humanas, estará siempre expuesto a ser empleado para abusar".

*James Madison.*

De manera paralela a la Ley de Coordinación Fiscal, en los últimos años, se han realizado cambios legislativos significativos en el ámbito federal que han impactado los mecanismos hacendarios entre las tres esferas de gobierno, sobre todo en lo que respecta a la coordinación y una invasión a la soberanía de los estados, en aras de una "homogeneización" de las estructuras financieras para efectos de la rendición de cuentas, así como sus efectos políticos entre estados, y de éstos con la Federación.

Como se ha visto anteriormente, se pasó de un modelo de coordinación fiscal a uno hacendario, es decir, de uno que sólo incluía ingresos, a un esquema de ingreso-gasto. Esto implica un tratamiento "invasivo" de la federación hacia los estados y los municipios, pues mientras que las participaciones son ingresos propios de las haciendas locales, ya que se percibe como un resarcimiento por dejar en suspenso sus potestades tributarias conferidas legalmente, las aportaciones federales son recursos que la Federación les transfiere *condicionando*<sup>94</sup> su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Este cambio, si bien incorporó una serie de recursos adicionales no considerados en la planeación de las acciones de gobierno de las localidades, y les vino a dar

---

<sup>94</sup> Esta condicionante abre la puerta a la obligación de las entidades federativas y sus municipios que, una vez formados los convenios de coordinación, deben insertarse en esquemas de evaluación del desempeño, rendición de cuentas y contabilidad gubernamental armonizada.

un reposicionamiento financiero, también representa una fuerte injerencia del gobierno federal al constituirse los estados y municipios en colaboradores del ejercicio del gasto federal, ya que las aportaciones no dejan de tener esta naturaleza.

En este nuevo marco, y considerando el conjunto de leyes que se analizarán a lo largo de este Capítulo IV, es que en 2003 el Ejecutivo Federal emitió convocatoria<sup>95</sup> para la realización de la Primera Convención Nacional Hacendaria la cual se realizó en el año 2004, que difiere de las primeras 3, esto es la de 1925, la de 1933 y de 1947, analizadas en el Capítulo II, en primer lugar porque se amplió el alcance de las anteriores, denominadas solamente fiscales, y ahora comprende los temas de gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales; transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

La propia convocatoria señaló que "si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado (*sic*) y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario."<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Esta Convocatoria la emite el Ejecutivo Federal, conjuntamente con el Presidente de la Cámara de Diputados y el del Senado de La República; los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Integrantes De Las Juntas De Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión; el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales; los Presidentes la Conferencia Nacional de Municipios de México

<sup>96</sup> Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, Palacio Nacional, 28 de octubre de 2003 , p. 4. En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDRefEdo/pdf/RH2.pdf>

En esta misma convocatoria se admite que "en la actualidad, México se desenvuelve bajo un régimen político esencialmente centralizado, que derivó en:

- Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales.
- Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las entidades federativas y municipios.
- Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación.
- Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las entidades federativas.
- Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes."<sup>97</sup>

El propósito general de la Convención se planteó como un acuerdo para definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo. Ello suponía determinar cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas, lo que no sucedió ni en materia constitucional ni de legislación secundaria, como se demostrará posteriormente.

De igual manera, se planteó revisar el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema, y que los resultados de la Convención se traducirían en propuestas legislativas ante el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda, que fue lo que sí sucedió en los

---

<sup>97</sup> Ibidem, p. 6

siguientes años posteriores a dicha Convención, y que se tradujo en leyes emitidas en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, de fiscalización superior y rendición de cuentas, así como de contabilidad gubernamental, le dan un papel interventor al gobierno federal, ya sea de su poder ejecutivo o legislativo.

Estas leyes que rigen la administración de los recursos financieros, promulgadas en los últimos años, han buscado una "armonización" y homogeneización de reglas y procesos, pero es indispensable identificar los impactos en la soberanía de los estados y en la libertad y autonomía de los municipios, como demostraremos a continuación.

## **1. LA RESPONSABILIDAD HACENDARIA: LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.**

Dentro de los avances en la reforma presupuestaria federal, se consideró ya rebasada la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público vigente desde 1976, y quedó abrogada mediante la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del pasado 30 de marzo.

En general, esta Ley se basa en los principios siguientes:

- Se establecen reglas para asignación de gasto por ingresos derivados del petróleo.
- Se establecen las bases para un ejercicio del presupuesto orientado a resultados.
- Se prevé la formulación de los presupuestos con bases a mediano plazo.
- Se prevé la existencia del necesario equilibrio presupuestario.
- Regula la transparencia y acceso a la información.
- Regula la autonomía presupuestaria y la contabilidad gubernamental.
- Instrumentar mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública.

- Establecer mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto público.

Es específico, en lo referente a las implicaciones de esta Ley<sup>98</sup> con las entidades federativas, se argumenta que:

- Impulsa el federalismo hacendario, institucionalizando mecanismos implementados en los últimos años y dando plena certeza a las entidades federativas sobre los recursos que les corresponden.
- Da certidumbre en los ingresos, pues e garantizan fuentes estables de ingresos para las entidades federativas (aprovechamientos sobre rendimientos excedentes del petróleo—ARE— y programa de apoyos para entidades federativas—PAFEF<sup>99</sup>).
- Determina asignaciones claras en caso de excedentes petroleros, pues se determina qué porcentaje de estos ingresos les corresponden a las entidades federativas, incluyendo un fondo de estabilización para compensar caídas por concepto de participaciones.
- Da certidumbre en los presupuestos locales, pues se obliga al Ejecutivo a publicar oportunamente los calendarios de presupuesto; publicar las reglas de operación de subsidios y establecer una clasificación geográfica del gasto; para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

Un artículo relevante es el 19, en el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP establece los lineamientos para ejercer los recursos excedentes, dentro de los cuales juega un papel importante el gasto hacia las entidades federativas.

---

<sup>98</sup> Cabe aclarar que esto corresponde a las aportaciones federales, y no a las participaciones, y que los criterios, obligaciones y alcances tienen que ver con recursos de naturaleza federal, pero de aplicación local, con base en los convenios de colaboración signados *voluntariamente*.

<sup>99</sup> Este programa conlleva a la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, incorporándose como uno de los fondos previstos en el artículo 25 de la misma, como parte del Ramo 33

Estos excedentes se estipulan en las fracciones IV y V, como se muestra a continuación:

**“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;
- b)** En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c)** En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- d)** En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 para el caso de los incisos a) y b), y de 3.75 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta Ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la siguiente fracción de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción"

Cabe señalar que en la reforma del 11 de agosto de 2014, la distribución establecida en este artículo 21 cambió a lo siguiente:

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

- b) Se deroga.
- c) En un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y
- d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente."

Por su parte, la fracción V original de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala:

**"V.** Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción IV de este artículo se destinarán conforme a lo siguiente:

- a)** En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- b)** En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
- c)** En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d)** En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Las erogaciones adicionales a que se refiere este artículo se autorizarán en los términos del Reglamento y sólo procederán cuando éstas no

afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario."

Igualmente, la reforma del 11 de agosto de 2014 modificó la fracción V, quedando como sigue:

"V. Una vez que las reservas del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas alcancen su límite máximo, los recursos a que se refiere el artículo 87, fracción II, de esta Ley, así como los ingresos excedentes que tengan como destino dicho fondo serán destinados al fondeo de sistemas de pensiones de las entidades federativas. En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, una vez que sus reservas alcancen su límite máximo, los recursos a que se refiere el artículo 87, fracción I, de esta Ley, se destinarán a la Reserva del Fondo, mientras que los ingresos excedentes que tengan como destino el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, se podrán destinar a subsanar el déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el Ejecutivo Federal determine"

Lo anterior nos lleva a verificar los términos del artículo 87, fracción II, que a la letra dice:

"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.”

De este precepto legal, como ya se mencionó anteriormente, se destaca el hecho de la creación de un nuevo fondo, cuyas características se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 46 (desarrollado en el capítulo anterior). La incorporación del Programa de Apoyos para Entidades Federativas implica que, como ya comentamos para los demás fondos del Ramo 33, se suscriban convenios de colaboración.

Sin embargo, como en otras tantas ocasiones se continúa tomando en cuenta los puntos de vista de las entidades federativas, pero se decide la asignación con criterios centralistas, dependiendo de la coyuntura para definir los porcentajes, montos y destinos, ya que dependen de la negociación anual previa a la publicación del Decreto del PEF y Ley de Ingresos correspondiente al año siguiente, en lo cual influye el calendario y resultados electorales para cada año fiscal.

Además, hay otra vertiente de la negociación para el Gobierno Federal con los partidos de oposición y los gobiernos locales de los partidos interesados en negociar dichas leyes, tal como paso en el proceso de aprobación del PEF del 2010, en las materias de comunicaciones, educación, salud y los principales programas sociales, en complemento con el sistema de precios y tarifas en las actividades relacionadas con estos temas y con los IEPS, y demás elementos que impactan en la RFP correspondiente.

Para este fondo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece, en su Título Cuarto denominado “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas” de los artículos 82 a 86, tres requisitos fundamentales:

1. Mecanismos para transferir los recursos de las entidades y dependencias de la administración pública federal a las Entidades Federativas (artículo 82): Las dependencias y entidades *con cargo a sus presupuestos* y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas.

Los convenios deben formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas, e incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y *comprobación* de recursos, así como su comunicación y entrega oportunas.

Los convenios deben especificar, en su caso, las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de las entidades federativas que complementen los recursos transferidos o reasignados<sup>100</sup>.

En la suscripción de dichos instrumentos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos podrían alcanzarse de mejor manera transfiriendo total o parcialmente las responsabilidades a cargo del Gobierno Federal o sus entidades, por medio de modificaciones legales<sup>101</sup>.

Estos recursos podrán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, o a su vez por los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, mediante convenios para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.

---

<sup>100</sup> Este es uno de los puntos en los que, a pretexto de estar involucrados recursos federales, al incorporarse y comprometerse con recursos propios complementarios, la fiscalización completa del programa o proyecto implica la injerencia federal.

<sup>101</sup> Este es un principio establecido en la Ley citada, que podría potencializarse en las propuestas de descentralización reales.

2. **Carácter federal de los recursos transferidos (artículo 83):** Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, *no pierden el carácter federal*, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables y deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto.

Las dependencias o entidades que requieran suscribir convenios de reasignación, deberán apegarse al convenio modelo emitido por la Secretaría y la Función Pública, así como obtener la autorización presupuestaria de la Secretaría.

3. **Asignación regional del gasto (artículo 84):** Todos los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales.

El Ejecutivo Federal deberá señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por Entidad Federativa.

En suma, los aspectos a destacar en los impactos que esta Ley tiene hacia las entidades federativas y sus haciendas públicas locales, es que el *otorgamiento de estas transferencias* por parte de las dependencias y entidades paraestatales hacia las entidades federativas, mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, y que el otorgamiento se condicionan al cumplimiento de las reglas de operación.

## **2. LA CONTABILIDAD HOMOGÉNEA: LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

El 31 de Diciembre de 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica en el Diario Oficial de la federación. el Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, referentes a la contabilidad del gasto, y entró en vigor a partir del 1º. De enero de 2009, con las precisiones establecidas en los artículos transitorios (citados al final del presente apartado).

La Ley define en su primer artículo que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Es de observancia *obligatoria* para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

De inicio, a diferencia de las leyes de Coordinación Fiscal y de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria, esta Ley de Contabilidad Gubernamental no establece el mecanismo necesario que, en el entendido de tratarse de ámbitos de gobierno distinto, tales como los convenios de adhesión, de colaboración o de coordinación. Esto identifica de inicio a esta Ley como invasiva a la soberanía estatal y la autonomía de los municipios y del Distrito Federal.

También especifica que los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Sólo en el

espacio interno de las localidades es que sí se reconoce la necesidad de la coordinación, situación que contrasta con lo referido en el párrafo anterior entre gobierno federal y entidades federativas.

El eje de este nuevo esquema nacional contable lo representa la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Armonización Contable. La Ley General de Contabilidad Gubernamental lo define en su artículo 6 como "el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos".

Conforme al artículo 8, en el Consejo participan:

- I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien *presidirá* el consejo.
- II. Los subsecretarios de Egresos, Ingresos y de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Hacienda.
- III. El Tesorero de la Federación.
- IV. El titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda responsable de la coordinación con las entidades federativas.
- V. Un representante de la Secretaría de la Función Pública;
- VI. Cuatro gobernadores de las entidades federativas de los grupos a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal.
- VII. Dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegidos por los otros miembros del consejo.
- VIII. Un secretario técnico.

Como se puede apreciar, de los 14 miembros de este Consejo, exceptuando al secretario técnico, sólo 6 de ellos pertenecen a las administraciones locales (4 de los estados y 2 de los municipios o demarcaciones del Distrito Federal). Ello implica que, en una votación, siempre habrá preeminencia de las decisiones federales y no de las locales.

Las facultades del Consejo están ubicadas en el artículo 9, dentro de las que se destacan:

- Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico.
- Emitir los requerimientos de información adicionales y los convertidores de las cuentas contables y complementarias, para la generación de información necesaria, en materia de finanzas públicas, para el sistema de cuentas nacionales y otros requerimientos de información de organismos internacionales de los que México es miembro.
- Emitir lineamientos para el establecimiento de un sistema de costos.
- Emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos.
- *Nombrar a los representantes de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que integren el consejo y el comité, en términos de las reglas de operación y ajustándose a los requisitos que establece esta Ley.*
- Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley.

- *Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los municipios con menos de veinticinco mil habitantes.*

Hemos destacado en el texto aquellas facultades que parecen lesivas a la instancia municipal, en las cuales este Consejo determina a sus representantes al seno del Consejo y del Comité, así como la determinación de los sistemas contables en municipios de pequeñas dimensiones.

Otro aspecto relevante es que se definen en el artículo 11 las funciones del Secretario Técnico, que entre otras están, las de elaborar el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, las normas contables, y de emisión financiera, y las relativas al registro y valuación del patrimonio del estado; formular las disposiciones generales respecto a la guarda y custodia de documentación comprobatoria y justificativa; actualizar las bases técnicas del sistema, así como elaborar el proyecto de nuevas disposiciones y lineamientos, los cuales someterá a la opinión del Comité Consultivo, y una vez incluidas las observaciones que deriven de esta consulta, serán sometidos a consideración del Consejo Nacional de Armonización Contable para que sean analizados por éste en su caso aprobados y emitidos.

Por otra parte, Se establece un Comité Consultivo, cuyas facultades se ubican en el artículo 12 de esta Ley, y son, entre otras:

- Los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, con excepción del Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Un representante de la Auditoría Superior de la Federación.

- Un representante de las entidades estatales de fiscalización.
- El Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Un representante de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos.
- Un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Los representantes de otras organizaciones de profesionales expertos en materia contable que sean invitados por el consejo.

Las funciones están claramente establecidas en el artículo 13, en términos de sus reglas de operación, que consisten fundamentalmente en proponer al secretario técnico la creación o modificación de normas contables y de emisión de información financiera, así como emitir opinión sobre las normas contables, de emisión de información financiera y las relativas al registro y valuación del patrimonio que formule el secretario técnico.

Según el artículo 16 de la Ley, las principales características del Sistema de Contabilidad Gubernamental y de la Información Financiera Gubernamental y la Cuenta Pública consisten en registrar de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generar estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios.

Cabe señalar que, al referirse a tópicos contables, el sistema se deberá integrar por los conceptos mínimos ya definidos en el sistema de contabilidad gubernamental, en ese sentido, en el artículo 18 enlista el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la

actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

Dos aspectos de suma importancia es que los entes públicos deberán contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el consejo (artículo 20). Por otro lado, la contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los conceptos fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados en la finanzas públicas (artículo 21).

Para la Información financiera gubernamental, los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse al artículo 44 de la Ley, consistentes en criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina.

El artículo 47 especifica lo relativo a las entidades federativas, a las cuales *obliga* a incluir en los sistemas contables en materia de Información contable; presupuestaria; programática y complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.

Para lo relativo a los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los sistemas deberán producir, *como mínimo*, la información contable y presupuestaria se definió para las entidades federativas, con requerimientos específicos.

Como se mencionó al principio de este apartado, la Ley General de Contabilidad Gubernamental surge con base en la derogación de varios preceptos contenidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero los cambios implican un avance en la obligatoriedad de su aplicación por parte de las entidades federativas y de los municipios, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 12. REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y SU AJUSTE EN LA LEY DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

Concepto	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Contabilidad Gubernamental
Ámbito de Aplicación	<p><b>Art. 89....</b> Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos convendrán con la Secretaría la manera de uniformar la contabilidad de las operaciones efectuadas por los mismos.</p>	<p><b>Art. 1.</b> Observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, <b>los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;</b> las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, así como los órganos autónomos federales y estatales.</p>
Se agrega el control contable y presupuestal también para el ingreso, ya que la LFPRH hacia énfasis solo en el control del gasto	<p><b>Art.87</b> La base acumulativa implica el registro de las operaciones devengadas, por lo que la contabilización de las transacciones se deberá realizar conforme a la fecha en que éstas crean valor económico o modifican el patrimonio o su composición, independientemente de la de su pago</p> <p><b>Art. 101.-</b> El registro presupuestario de las operaciones de las dependencias y entidades se efectuará en las cuentas que para el efecto establezca la <b>Secretaría</b>, las cuales reflejarán entre otros, los siguientes momentos contables: presupuesto aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.</p> <p><b>Art. 99.-</b> La contabilidad deberá contener registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y <b>financieros</b>, con</p>	<p><b>Art. 34.-</b> Los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de gasto se hará conforme a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago, y la del <b>ingreso</b> se registrará <b>cuando exista jurídicamente el derecho de cobro.</b></p> <p><b>Art. 38.-</b> El registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, establezca el <b>Consejo</b>, las cuales deben reflejar: I.- En lo relativo al gasto, el aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado, y II.- <b>En lo relativo al ingreso, el estimado, modificado, devengado y recaudado</b></p> <p><b>Art. 36.-</b> La contabilidad deberá contener registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y <b>contables</b>, que permitan realizar el</p>

Concepto	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Contabilidad Gubernamental
	objeto de facilitar la evaluación en el ejercicio del gasto público, así como permitir el control y conocimiento individual de los distintos saldos en cada cuenta de balance.	seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público <b>y la captación del ingreso</b> , así como el análisis de los saldos contenidos en sus estados financieros.
Se dispondrá de clasificadores presupuestarios armonizados		<b>Art. 41.-</b> Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática. <i>Según lo disponen la fracción II del artículo tercero transitorio del decreto, el Consejo deberá emitir dichos catálogos y listas, durante el ejercicio 2009. Ya no existirá una autonomía al respecto por parte de las entidades federativas y los municipios</i>

Fuente: Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, y Decreto por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

Un aspecto relevante a considerar, es que esta Ley prevé sanciones por la acción u omisión propios de la materia que regula, las cuales por supuesto aplican a las entidades federativas, municipios y Distrito Federal, basados en el hecho de que son sujetos obligados de ésta, y se explicita que serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se fincarán en primer término , a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente a los que, por la naturaleza de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos.

En los términos de esta Ley, conforme al artículo 57 se sancionarán los siguientes actos u omisiones:

- Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos.
- Alterar los documentos que integran la contabilidad de la información financiera.

- No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz.
- Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública o el patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico.
- No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos.

Curiosamente, se presenta una contradicción, pues la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos aplica para quienes administren recursos federales. Sin embargo, la contabilidad gubernamental establecida en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental abarca no sólo el registro de la aplicación de recursos federales, sino también los locales, con lo cual hay una invasión de esferas y competencias.

Mientras tanto, los artículos transitorios del Decreto, establecen plazos para los eventos que complementarán las disposiciones contenidas en la Ley, según lo siguiente:

- **Durante el ejercicio 2009**

El Consejo deberá emitir plan de cuentas, clasificadores presupuestarios armonizados, las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y egresos, y para la emisión de información financiera, estructura de los estados financieros básicos y sus notas; así como los lineamientos sobre indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales.

- **Durante el ejercicio 2010**

Deberá emitir los postulados básicos, las principales reglas de registro y valoración del patrimonio, estructura de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad.

- **Al 31 de diciembre de 2011 a más tardar:**

Deberá estar integrado el inventario de bienes muebles e inmuebles por las dependencias del poder ejecutivo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades y los órganos autónomos de la Federación.

Los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial, las entidades y los órganos autónomos de la Federación deberán estar operando en tiempo real

- **Al 31 de diciembre de 2012 a más tardar:**

Deberá estar integrado el inventario de bienes muebles e inmuebles por las dependencias del poder ejecutivo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos del D.F.

Los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial, las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos del D.F. deberán estar operando en tiempo real.

En suma, si en otras disposiciones en materia hacendaria se ha ido vulnerando e invadiendo la esfera de competencias, la soberanía y la autonomía de los estados, municipios y el Distrito Federal, esta Ley en materia de contabilidad gubernamental ha sido la que de manera más abierta ha resquebrajado el esquema teórico-constitucional, pues obliga a la aplicación y aceptación de instrumentos jurídicos de competencia ajena (en materia de responsabilidades), incorpora a sus órganos de técnico y de gobierno a un número muy reducido de funcionarios locales en contraste con los federales, y obliga a su aplicación y observancia, sin mediar un instrumento como el convenio de coordinación, necesario para sujetar las voluntades soberanas locales a un pacto federal en la materia contable.

Por otra parte, continúa el trato a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal como ámbitos de gobierno con facultades delegadas, a diferencia del carácter asumido en los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que consistió en que los estados que desearan podían pactar con la federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su facultad tributaria, las reglas de esta nueva política quedan sentadas en el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal que celebraron los estados con la federación.

Este esquema debería ir amarrado a la vertiente de coordinación de la planeación del desarrollo, pues se trata de ámbitos gubernamentales con el mismo peso y valor de autoridad, sólo con un ámbito de competencia distinto, según el Sistema de Planeación Democrática establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las participaciones que se pagan a los estados se hacen a través de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal de ese entonces, (hoy de Coordinación Hacendaria), ya incluye no sólo el ingreso, sino el gasto, la deuda y ahora la contabilidad gubernamental.

Sin embargo, se repite la historia, a través de los convenios, en donde la Federación y las entidades federativas determinan las atribuciones tributarias de éstas últimas, mermando su soberanía financiera, aceptando sólo participaciones, y dejando el camino libre a la Federación para establecer sus contribuciones, según convenga a la coyuntura política, económica y electoral del país en ese momento, sobre todo del partido gobernante en el terreno Federal. En otros términos, y como lo manifiesta Jacinto Faya Viesca, "fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de Coordinación Fiscal que no se origina en la Constitución General de la República, sino en una concertación administrativa que

se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados".<sup>102</sup>

Adicionalmente, el SED-PbR tiene como materia prima los indicadores de resultados, mismos que deben estar ligados a los programas, los cuales parten de las funciones y actividades sustantivas de dichos ámbitos gubernamentales, con ello se incumben en la soberanía de gestión y la autonomía financiera, sobre todo del Distrito Federal, ya que la autorizan y revisan instancias fuera de su competencia, esto es, el H. Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y el Presidente de la República y en su caso la Secretaría de la Función Pública, según sea el lineamiento y caso aplicable.

Por otra parte, intentar fiscalizar los recursos federales transferidos es incongruente con lo establecido tanto en la Ley de Coordinación, los Convenios de Adhesión al sistema, así como al Decreto del PEF del año 2010 ya que ese dinero asignado y calendarizado para los gobiernos locales no establecen candados, condicionantes, reglas de operación, por lo que al momento de asignarlo o radicalizarlo, ya pasó a ser ejercido para el Gobierno Federal y salió de la TESOFE a la instancia de otra autoridad gubernamental estatal, municipal y/o del de la Ciudad de México; en consecuencia no tiene la obligatoriedad de reportar o rendir cuentas, ya que ahora son de sus propias Tesorerías. Sin embargo, sí tienen la obligación de hacerlo a sus ciudadanos, conforme a sus leyes en donde establecieron sus gastos y fuentes de ingresos, pero no es posible obligarlos a reportar las desviaciones a otro poder.

En este tenor, los convenios de desempeño, sólo se pueden fiscalizar en los Programas y Proyectos de Inversión que requieren cumplir con la normatividad de la Unidad de Inversiones de la SHCP para poder ser registrados.

---

<sup>102</sup> Faya Viesca, Jacinto., op. cit.

### **3. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR: LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN**

De manera más reciente, el 29 de mayo de 2009 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, que abroga a su antecesora Ley de Fiscalización Superior que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación vigente desde el 29 de diciembre de 2000.

Desde el artículo 1º. se hace la aclaración que su objeto es la fiscalización de la Cuenta Pública, que comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, *fondos*, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de *recursos públicos federales*, con *excepción de las participaciones federales*, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

En este tenor, las entidades federativas están sujetas por los conceptos de recursos federales, esto es, las aportaciones que recibe del Ramo 33, con lo cual adquieren la naturaleza de entidades fiscalizadas<sup>103</sup>.

Conforme al planteamiento de la Ley, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de

---

<sup>103</sup> La propia Ley, en su artículo 2, fracción IX define a las entidades fiscalizadas, entre otras, a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales.

auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta Ley incluye un Título Tercero, denominado "De la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares" que establece en sus artículos 37 a 39, entre otros aspectos:

- a) Que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.
- b) Para realizar sus facultades de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales, que incluyen la verificación del desempeño y la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban las personas físicas o morales, públicas o privadas, en concepto de subsidios, donativos y transferencias otorgados por las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal con cargo a recursos federales.

- c) Es la Auditoría Superior de la Federación la autoridad que establece los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente; asimismo es la que verifica que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

En contraste con la Ley General de Contabilidad Gubernamental analizada en el apartado anterior, hay una obligatoriedad de la fiscalización a las entidades federativas sólo de los recursos denominados federales, y se exceptúan las participaciones. Además, para realizar dicha fiscalización, también se prevé la celebración de convenios de coordinación con las instancias de fiscalización locales (algunas asimiladas al Poder legislativo estatal y otras constituidas en organismos autónomos), lo cual permite un espacio de respeto a las esferas locales.

De hecho, para este objetivo se establece un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, dejando muy expreso que de esta fiscalización se deben exceptuar a las participaciones federales.

Este programa considera:

- A través de la celebración de convenios de coordinación, que la Auditoría Superior de la Federación entregue hasta el 50% de los recursos del

Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las entidades federativas, municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa.

- Que la Auditoría Superior de la Federación enviará a la Cámara de Diputados: el plan de auditorías para el ejercicio fiscal en revisión, detallando los fondos y recursos a fiscalizar; los criterios normativos y metodológicos para las auditorías; los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales; la cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa, y la asignación por entidad federativa.

En contraparte, las instancias de fiscalización local están obligadas a cumplir con los términos de las reglas de operación, situación que, derivado de la recepción de los recursos federales, menoscaba a su vez -en paralelo a lo observado por las instancias ejecutivas de las entidades federativas- la actuación autónoma de los organismos de fiscalización superior de los estados.

Por último, en el caso de identificarse afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales correspondientes.

Como colofón a la centralización de facto que en materia de fiscalización superior se ha creado, con el pretexto de la reforma anticorrupción de abril de 2015, uno de los temas a considerar en la reforma constitucional fue la fiscalización de una autoridad federal de las participaciones federales, como lo señala el texto del artículo 79, fracción I, segundo párrafo:

*"Artículo 79.-...*

*La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:*

*I....*

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. **En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.** Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, **fondos y mandatos, públicos y privados**, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero."*

El texto antes vigente tenía muy en claro que las participaciones federales no son fiscalizables por una instancia federal, es decir, que una fiscalización de las participaciones por una instancia federal es violatorio de la soberanía de los estados, y cambiar el texto en tal sentido formalizaría a nivel constitucional dicha violación.

Salta a la sospecha que se establezca que los mecanismos de coordinación sean una opción y no la única vía. Desde nuestro punto de vista, la coordinación es necesariamente la única vía, ya sea en lo fiscal, presupuestario y, en este caso, en la fiscalización.

Como ya lo hemos abordado anteriormente, la necesidad de la coordinación fiscal surge por el diseño constitucional en materia tributaria, en la cual no hay una delimitación expresa en ciertas contribuciones a nivel federal, estatal o municipal, lo cual genera el fenómeno de la concurrencia tributaria. De ahí que en la Ley se justifica la creación de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se debieron ir celebrando uno a uno y con cada estado de la federación, debiendo ser autorizados previamente por la Legislatura local respectiva, y con la base constitucional establecida en el artículo 73, fracción XXXIX párrafo final, al señalar que "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

De hecho, en dichos Convenios, en el Considerando Quinto se establece que:

"QUINTO.- Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal, establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos

especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política."

Por ello, es necesario volver a clarificar que las participaciones no son un ingreso federal, sino un ingreso local, ya que los estados y los municipios tienen el legal y legítimo derecho de cobrar las contribuciones sobre las que tienen potestad, aunque sobre ello se genere una concurrencia tributaria. Las participaciones guardan la naturaleza de un resarcimiento por dejar en suspenso las potestades tributarias de los gobiernos locales, y no son una transferencia económica de la federación a los estados.

Por lo tanto, el mecanismo de actuación para la administración de las participaciones son los convenios de colaboración y de coordinación, y no la actuación directa e invasiva de sus potestades por parte de la federación hacia los gobiernos locales. Con ello, se asesta de nuevo un golpe en la centralización de facto de las potestades financieras de los estados, y en este caso, de la fiscalización superior de sus legislaturas locales soberanas.

#### **4. LA DEUDA Y LA DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS: EL ÚLTIMO GOLPE ANTIFEDERALISTA.**

Otro de los elementos financieros que faltaba regular en esta estrategia centralizadora era el tema de la deuda de los estados y los municipios. Previo a la elaboración de iniciativas de reformas en esta materia, estuvo dándose en los medios de comunicación una consistente campaña que señalaba el creciente endeudamiento (con tintes de corrupción) de los estados y los municipios.

La realidad es que este crecimiento del endeudamiento no es generalizado, y sólo aplicaba a una parte muy identificable de los estados de la República. Efectivamente, con datos de la SHCP<sup>104</sup>, la deuda total de los estados de manera

---

<sup>104</sup> [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/3er\\_trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/3er_trimestre.aspx)

global se ha cuadruplicado en los últimos 10 años, pasando de 135 mil millones de pesos en 2004, según el reporte de la SHCP, la deuda total de los estados a diciembre de 2015 sumó 509 mil millones de pesos, creciendo a una tasa promedio de 14.4%<sup>105</sup>.

Con base en la serie histórica de cifras y proporcionadas por la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios<sup>106</sup>, se puede observar que hay factores que pudieran haber visibilizado en los últimos años el "problema" de la deuda de los estados y municipios, si consideramos las condiciones para contratación de deuda, tales como el plazo y la tasa promedio de interés.

Con respecto al plazo de contratación de deuda, hasta 2007 las entidades federativas contrataban deuda a un plazo promedio hasta 10 años. A partir de 2008 empezó a incrementarse sustancialmente los plazos de contratación que van de los 15 y hasta más de 20 años.

Respecto de la tasa promedio, se puede observar que de 2001 y hasta 2008 las tasas de interés promedio de la deuda contratada por los estados y municipios llegó a estar hasta 9.6%. Fue a partir de 2009 que se empezó a contratar a más largo plazo y se fue bajando la tasa a un interés alrededor del 6% anual. Destaca el hecho que de manera consistente desde 2001 y hasta 2014, los estados que han contratado deuda a tasa más alta por arriba del promedio general, han sido Baja California, Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo y Veracruz.

Respecto a la fuente de financiamiento, se puede identificar que la contratación principalmente ha sido con la banca comercial (59%), con la banca de desarrollo (22%) y mediante emisiones bursátiles (17%). Los bancos que más prestan a los

---

<sup>105</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/panorama-de-la-deuda-de-estados.html>

<sup>106</sup> [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/3er\\_trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/3er_trimestre.aspx)

Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos. Serie histórica.

estados y municipios, según reportes de la CNBV, son: Banorte, que es el mayor acreedor de los estados y municipios, aportando según datos de 2013 un total 78 mil 455 millones de pesos; BBVA Bancomer, que se posicionó en 2013 como el segundo lugar, con 58 mil 180 millones de pesos; y Banco Interacciones, cuya cartera pasó en 2013 de 40 mil 599 millones de pesos, a cerca de 70 mil millones de pesos para noviembre de 2014.

Desde nuestro punto de vista, el tema del "creciente" endeudamiento de los estados y municipios fue sólo un pretexto para la centralización también en este tema<sup>107</sup>. Como ya lo señalamos, el endeudamiento como un problema financiero no es generalizado, considerando distintas aristas.

---

<sup>107</sup> Afirmamos que el tema del endeudamiento creciente fue un pretexto para la centralización, ya que si se comparara el escenario en este tema a nivel del gobierno federal, se puede observar un trato desigual. El trato que se le exige a los estados y municipios con la reforma propuestas, respecto al equilibrio de las finanzas públicas, no se aplica para el caso del gobierno federal.

La administración del presidente Peña Nieto propone un déficit no visto desde hace 24 años. Desde 2013 en los Criterios Generales de Política Económica que presentó EPN, plantea ir deslizando el déficit de 3.5% del PIB en 2014, a 3.0% en 2015, 2.5% en 2016, hasta llegar a 2.0% en 2017 y 2018, para un promedio de sexenal de 2.6% del PIB, una cifra más alta que la de sus cuatro predecesores en el Ejecutivo federal.

Según el análisis realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en el documento Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015, [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis\\_paquete\\_economico\\_2015.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_paquete_economico_2015.pdf), la deuda del gobierno federal desde el año 2009 hasta el 2014, aumentó en poco más de 1 billón 600 mil millones de pesos, equivalente a un aumento de 10.5 puntos porcentuales del PIB.

En tan sólo dos años del nuevo gobierno, la deuda ha crecido en 5.2 puntos porcentuales del PIB, un monto mayor a los recursos petroleros que recibirá el Fondo Mexicano del Petróleo este año. El endeudamiento aprobado para 2014 fue de 650,478 millones de pesos, y para 2015, se autorizó un techo de 672 mil millones de pesos (595 mil millones de deuda interna y 78 mil millones de deuda externa).

Dentro del techo autorizado para 2015, no se incluye el endeudamiento de PEMEX y CFE y, por ende, se oculta el endeudamiento real de la Federación. Si consideráramos como debiera ser, el endeudamiento de PEMEX y de CFE, se puede afirmar que el endeudamiento real de la Federación para 2015 no es de 672 mil millones de pesos, sino de 890,380 mil millones de pesos, lo que representa un aumento del 36.9 por ciento con respecto a la deuda solicitada para 2014. Tal nivel de endeudamiento equivale al 85 % de los ingresos por Impuesto sobre la Renta de este año, a 1.2 veces los ingresos por el Impuesto al Valor Agregado de 2014.

Ese crecimiento exponencial de la deuda que se busca ocultar, es producto tanto del crecimiento sin pausa del gasto corriente en los últimos 14 años y, de la caída de los ingresos petroleros, situación que se mantiene para 2015. Sólo por dar un referente, según estudios del Instituto Belisario Domínguez, el gasto corriente crece 2% en 2015 con respecto al de 2014, mientras que el gasto de inversión decrecerá en 4%. Cabe señalar que del gasto corriente que crecerá, en mucho se debe al incremento de recursos para los ramos autónomos en un 14.5%, que corresponde a la creación de una burocracia de los nacientes organismos constitucionales autónomos, muchos de ellos derivados de las "reformas estructurales".

En primer término, con respecto a las participaciones federales, son sólo 7 los estados que hasta septiembre 2014 se habían endeudado en más del 100% de las participaciones que van a recibir, siendo los siguientes casos: Coahuila: 251%; Quintana Roo: 248%; Chihuahua: 245%; Nuevo León: 227%; Veracruz: 119%; Sonora: 119%; Nayarit: 111%.

Desde el punto de vista de la riqueza que soporta la capacidad de endeudamiento, esto es, con respecto al PIB estatal, también son sólo 9 los estados cuya deuda, con datos a septiembre de 2014, supera el 3% de su PIB estatal, siendo los siguientes casos: Chihuahua: 9.0%; Quintana Roo: 7.4%; Coahuila: 6.6%; Nayarit: 5.9%; Nuevo León: 4.9%; Veracruz: 4.7%; Sonora: 4.3%; Zacatecas: 3.6%; Oaxaca: 3.2%.

Así pues, la crisis de endeudamiento de los estados no es generalizada, sino que son apenas un segmento muy claramente identificado, que se han endeudado en mucha cuantía, pero que además deberán destinar gran proporción de sus ingresos propios tales como las participaciones u otros ingresos locales, para pagar su endeudamiento, destacando los casos de Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León, Veracruz, Sonora y Nayarit.

En este contexto es que en febrero de 2014 el Congreso de la Unión aprobó las modificaciones constitucionales, a los artículos 25; 73, fracciones VII y XXXIX-V; 79, fracción I, 108, último párrafo, 116 y 117.

En principio, podemos afirmar que se trata de una reforma constitucional que no toma en cuenta la desigualdad presupuestal entre la Federación y los Estados ni las responsabilidades crecientes de las entidades federativas que impactan a la hacienda pública local. No olvidemos que de los recursos fiscales que se recibe la hacienda pública nacional en el marco del sistema de coordinación fiscal, aproximadamente el 80% de ellos se destina a la Federación y el 20% a Estados y

municipios, mismos que han resultado insuficientes para afrontar las presiones de gasto, de ahí la necesidad de recurrir al endeudamiento.

Llama la atención que en el contexto de estas reformas constitucionales en materia de deuda de los estados, se decide modificar el párrafo segundo del artículo 25 constitucional, suprimiendo en el texto la atribución del Estado para planear el desarrollo y se sustituye que ahora señala que el Estado debe velar por la *estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero* para promover el crecimiento económico y el empleo, con lo cual se le da sólo un enfoque financierista y no del desarrollo para dirigirlo a la satisfacción del interés general.

TEXTO VIGENTE	TEXTO MODIFICADO
El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.	<i>El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.</i>

En lo que se refiere al artículo 73, que junto con las reformas al artículo 79 y 117 son el corazón de estas reformas, se hace un replanteamiento total de la fracción VIII, de los cuales resaltamos los numerales 3º y 4º lo siguiente:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*I a VII....*

*VIII. En materia de deuda pública, para:*

*...*

*3º. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de*

*gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.*

*4°. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizara la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicara en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;"*

Por su parte, en el artículo 79 se modifica la fracción I, que de manera más explícita señala:

*"Artículo 79....*

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y **deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios;** el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*También fiscalizara directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos politicoadministrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. **En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizara el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.** Asimismo, fiscalizara los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero."*

Por su parte, las reformas al artículo 117, fracción VII, señalan lo siguiente:

Artículo 117....

VIII....

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas **y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas **y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior**, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montes que las mismas aprueben. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública. **En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.**

***Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en***

***las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en sus caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.***

***Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.***

Analizando estos artículos consideramos es una reforma constitucional antifederalista, ya que se incrementan las atribuciones del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación en detrimento de los Congresos locales y de las entidades de fiscalización de los Estados, ya que el Congreso de la Unión emitirá la ley nacional o general para establecer las bases de endeudamiento de Estados, Distrito Federal y municipios. Esa ley establecerá modalidades, límites y condiciones para el endeudamiento local y municipal.

Hay un trato desigual a la naturaleza y manejo de la deuda pública federal y local, ya que existirá un registro público para la deuda de Estados, Distrito Federal y municipios pero no habrá un registro para la deuda de la Federación. Asimismo, existe para los Estados, municipios y el Distrito Federal la prohibición para contraer deuda destinada a sufragar el gasto corriente y, no existe la prohibición correlativa y expresa para la Federación. Los empréstitos federales los aprueba el Congreso de la Unión por mayoría mientras que los empréstitos locales se deben aprobar por los Congresos locales con mayorías de dos terceras partes, y se establecen limitaciones para la contratación de deuda de corto plazo para Estados y municipios y no para la Federación.

Por último, en esta reforma constitucional se permite a la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar recursos de los Estados y municipios cuando los recursos provengan de empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación.

La legislación secundaria a esta reforma fue presentada como Iniciativa presidencial el 17 de agosto de 2015, que considera la expedición de una Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, la General de Deuda Pública y la general de Contabilidad Gubernamental, que han sido analizadas en el presente trabajo.

Por inicio de la presentación, y en concordancia con lo que aquí mismo señalamos anteriormente, se admite que la deuda de los estados no representa actualmente un problema para las finanzas públicas.

El propio secretario de Hacienda, en la ceremonia de presentación de dicha Iniciativa, declaró "México no tiene un problema de endeudamiento de estados y municipios...El País tiene un bajo nivel de endeudamiento estatal y municipal como porcentaje del Producto Interno Bruto"

La "preocupación", señaló, es el ritmo de crecimiento en los últimos años, ya que en el periodo 2008-2013, la deuda estatal y municipal del País pasó de ser equivalente al 1.7 por ciento del PIB a 3.1 por ciento. Sin embargo, dicho nivel está por debajo del registrado en otros países como Argentina, donde es 7 por ciento del PIB; Brasil, que registra 12 por ciento; y Estados Unidos, con 18 por ciento<sup>108</sup>.

Esta declaración se confirma en las consideraciones de la Iniciativa, que en su primera página se señala que "a pesar de no presentar un riesgo sistémico y de haberse contenido el ritmo de crecimiento de la deuda en los últimos dos años,

---

108

<http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=618531&urlredirect=http%3A%2F%2Fwww.negociosreforma.com%2Faplicaciones%2Farticulo%2Fdefault.aspx%3Fid%3D618531&v=8#ixzz3kcNqfcct>

algunas<sup>109</sup> entidades federativas y municipios presentan un alto nivel de endeudamiento.

De hecho, más allá de las declaraciones, los informes oficiales formales demuestran que es un asunto focalizado. El Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República presenta una relación de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios en su estudio *Reporte Mensual Sobre Actividad Económica y Finanzas Públicas, julio 2015*<sup>110</sup>. En el Anexo 7 del Reporte se vuelve a confirmar lo que hemos aseverado, pues sólo ocho estados han rebasado en monto de obligaciones financieras respecto de las participaciones federales presupuestadas, siendo de nueva cuenta los estados de Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal (que en el último periodo ha ido equilibrando sustancialmente su carga financiera), Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz.

En el Cuadro 13 podemos advertir que estados como Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán no tienen comprometidos ni siquiera el 50% de sus participaciones para el cumplimiento de sus compromisos de deuda, e incluso Tlaxcala que sólo tiene el 0.2%.

---

<sup>109</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>110</sup> [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual\\_13.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual_13.pdf).

## CUADRO 13. EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2014-2015

Anexo 7. Evolución de las Obligaciones Financieras por Entidad Federativa

30. Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios<sup>17</sup>  
(Millones de pesos a precios corrientes)

Entidad federativa	Saldos Totales		Variación Nominal		Obligaciones financieras / Participaciones presupuestadas (%)
	Diciembre 2014	Marzo 2015	Absoluta	Porcentual	
	Miles de millones de pesos a precios corrientes			%	Marzo 2015 <sup>18</sup>
	(A)	(B)	(B-A)	((B/A)-1)*100	
<b>Total</b>	<b>509,690.3</b>	<b>510,030.8</b>	<b>340</b>	<b>0.1</b>	<b>84.4</b>
Aguascalientes	3,116.6	3,245.2	130	4.2	47.8
Baja California	15,944.3	15,802.2	-142	-0.9	92.4
Baja California Sur	2,380.4	2,285.8	-95	-4.0	96.7
Campeche	1,728.6	1,662.1	-66	-3.8	20.9
Coahuila	34,861.8	37,214.2	2,352	6.7	251.7
Colima	2,710.2	2,711.2	1	0.1	99.1
Chiapas	20,340.0	19,852.1	-488	-2.4	81.5
Chihuahua	41,894.3	41,926.6	32	0.1	239.8
Distrito Federal	66,881.5	65,765.8	-1,116	-1.7	100.5
Durango	5,837.7	5,816.9	-21	-0.4	71.9
Guanajuato	7,908.3	7,823.8	-85	-1.1	31.4
Guerrero	3,252.1	3,175.1	-76	-2.3	22.3
Hidalgo	4,522.9	4,550.2	27	0.6	37.4
Jalisco	26,387.5	26,016.9	-371	-1.4	67.2
México	39,507.3	39,173.1	-334	-0.8	50.9
Michoacán	17,329.7	17,197.8	-132	-0.8	86.6
Morelos	5,724.4	5,596.6	-128	-2.2	65.1
Nayarit	6,307.9	6,158.0	-149	-2.4	102.1
Nuevo León	61,379.6	61,077.3	-302	-0.5	225.5
Oaxaca	10,685.0	10,606.1	-79	-0.7	65.6
Puebla	8,775.9	8,699.7	-76	-0.9	33.1
Querétaro	1,678.5	1,658.0	-21	-1.2	16.2
Quintana Roo	21,173.6	22,321.1	1,148	5.4	283.6
San Luis Potosí	4,536.2	4,463.7	-72	-1.6	37.7
Sinaloa	7,521.3	7,422.2	-99	-1.3	50.3
Sonora	19,809.4	20,365.7	556	2.8	115.2
Tabasco	4,512.7	4,472.2	-40	-0.9	21.8
Tamaulipas	12,249.3	12,168.9	-80	-0.7	62.9
Tlaxcala	0.0	11.7	11.7	-	0.2
Veracruz	41,355.0	40,952.7	-402	-1.0	114.8
Yucatán	2,445.1	2,427.3	-18	-0.7	23.6
Zacatecas	7,243.3	7,404.1	161	2.2	92.7

<sup>17</sup> Incluye las Obligaciones financieras de los gobiernos estatales y sus organismos, así como de los gobiernos municipales y sus organismos.

<sup>18</sup> La cifra se obtiene considerando las participaciones presupuestadas.

Estas cifras son registradas ante el SHCP (de acuerdo con los artículos 9 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal), e incluyen las obligaciones financieras respaldadas con participaciones, aportaciones e ingresos propios de los gobiernos Estatales y Municipales y sus organismos.

Fuente: SHCP.

Queda de manifiesto, que más que un problema financiero es un pretexto para el control político y centralista, no sólo de la deuda sino de las finanzas en general, es decir, ingresos y gasto, bajo el argumento técnico de "homologar el manejo de las finanzas públicas". Es decir, el fantasma de la deuda sirvió para intervenir en las finanzas públicas locales, bajo el concepto de la disciplina financiera, incluso sobre estados y municipios cuyos indicadores demostraron que no lo requería. La simple lectura de la Iniciativa da cuenta de ello, y que desglosaremos a continuación.

Por inicio de cuentas, se determina en el artículo 3 de la Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que serán supletorias la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y se faculta a la Secretaría de Hacienda para su interpretación, basándose en las reformas constitucionales que se hicieron al artículo 73 constitucional en esta materia (arriba referida), para establecer una regulación homogénea<sup>111</sup> en las entidades federativas y municipios en materia de responsabilidad hacendaria y en el manejo de la deuda pública.

En el Título Segundo de la Iniciativa de Ley, se establecen las reglas de disciplina financiera, que básicamente exige a estados y municipios los principios que ya habían sido establecidos para el gobierno federal, respecto de los documentos para integrar el paquete económico de los Criterios Generales de Política Económica, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos. Asimismo, establece los criterios de un balance presupuestario sostenible, y no se podrá endeudar más allá que los techos establecidos por un Sistema de Alertas, que estará monitoreando la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>111</sup> El subrayado es nuestro. Aunque técnicamente parece una medida correcta, políticamente anula de tajo la consideración de la heterogeneidad que reconoce el federalismo entre sus diversos Estados de la República.

Si bien, hay un avance significativo para evitar la confusión y discrecionalidad en la utilización de los recursos por parte de los estados y municipios, pues se hace la distinción de los ingresos de libre disposición (es decir, los ingresos propios consistentes en las participaciones y los ingresos locales), y los ingresos totales (que considera los de libre disposición, las transferencias federales y los financiamientos).

Sin embargo, el control del gobierno federal a las finanzas locales empieza a identificarse en varios aspectos:

- a) Se establece un límite para los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS), que podrá ser hasta 2 por ciento de los ingresos totales (artículo 12).
- b) Los ahorros y economías tendrán como destino "corregir el balance presupuestario de recursos disponibles negativo y, posteriormente, a los programas prioritarios" (sic)<sup>112</sup>. (artículo 13, fracción VI).
- c) Como "medida prudencial", los ingresos excedentes de libre disposición (es decir, los ingresos sobre los que los gobiernos locales debieran decidir soberanamente) deberán destinarse en la menos el 50% a la amortización de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y obligaciones, y para constituir fondos de atención a desastres naturales y de pensiones. Los remanentes serán destinados a inversión pública o la creación de un fondo de prevención ante una posible disminución de ingresos en el futuro (artículo 14).
- d) Se obliga a un orden de prelación para realizar ajustes al gasto en el caso de que los ingresos fiscales de las entidades federativas llegaren a disminuir (artículo 15).

---

<sup>112</sup> Es decir, el ejercicio del presupuesto debe tener más un fin financierista que se índole social, atendiendo al cumplimiento de obligaciones financieras y las obligaciones sociales y asistenciales, en concordancia a las reformas al artículo 25 constitucional en la materia, que fueron comentadas anteriormente.

- e) Conforme al Capítulo II de la Iniciativa, las mismas reglas de disciplina hacendaria aplicarán a los municipios (artículo 21), con algunas excepciones a municipios de menos de 200,000 habitantes.

Es hasta el Título Tercero que se aborda el tema de la deuda pública, una vez que ya se definió la disciplina financiera, cuyo objetivo es el balance presupuestario, a fin de cumplir con las obligaciones financieras y no con la responsabilidad pública y social.

Técnicamente es válida la acotación de que la deuda debe estar destinada a inversiones públicas productivas, su reestructura o refinanciamiento, y se acota a que su autorización deberá ser por parte de las dos terceras partes de los legisladores locales respectivos. Asimismo, se incorpora la modalidad de obligar a una licitación de por lo menos cinco instituciones financieras concursantes, a fin de garantizar las mejores condiciones de contratación.

Sin embargo, pese a estas virtudes de la Ley, donde se advierte el control político a pretexto de la deuda, es el Capítulo IV del Título en comento, que se refiere a la Deuda Estatal Garantizada.

Derivado de las reformas constitucionales analizadas anteriormente, el gobierno federal ahora puede "garantizar" la deuda pública de estados y municipios, condicionando para ello la suscripción de un convenio que contemple "reglas específicas responsabilidad hacendaria y límites de endeudamiento que fortalezcan sus finanzas públicas" afectando las participaciones federales suficientes que les correspondan, bajo un vehículo específico de pago(artículo 34).Y si los municipios optan también por la deuda garantizada, se adherirán a dicho convenio (artículo 37). Lo anterior implica que los ingresos propios, y en los que soberanamente estados y municipios podían decidir, bajo esta figura de deuda garantizada, ya quedarán previamente afectados por parte del gobierno federal, por lo que el margen de decisión de aquéllos quedará limitado.

A fin de operar este nuevo concepto de deuda estatal garantizada, se reformarían tanto la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 9, como la Ley Federal de Deuda Pública, en su artículo 4, fracción VIII.

Incluso, en la justificación del artículo 35 la Iniciativa, en el que se establece que la deuda garantizada no podrá exceder el 3.5% del PIB nacional, el lenguaje alarmista con el que se justifica señala que esto es "para mantener controlado el riesgo sistémico que la deuda pública local pudiera representar para las finanzas públicas nacionales".

Los convenios, a fin de tener una uniformidad, deberán tener requisitos mínimos establecidos en el artículo 37 de la Iniciativa de Ley, que consisten en límites de endeudamiento y determinar objetivos de reducción gradual del balance presupuestario de recursos disponibles negativo, la reducción de gasto corriente y aumento de ingresos locales. Será la Secretaría de Hacienda federal la que le dé puntual seguimiento al cumplimiento de dichos convenios (artículo 40) y tendrá un sistema de alertas y un registro único.

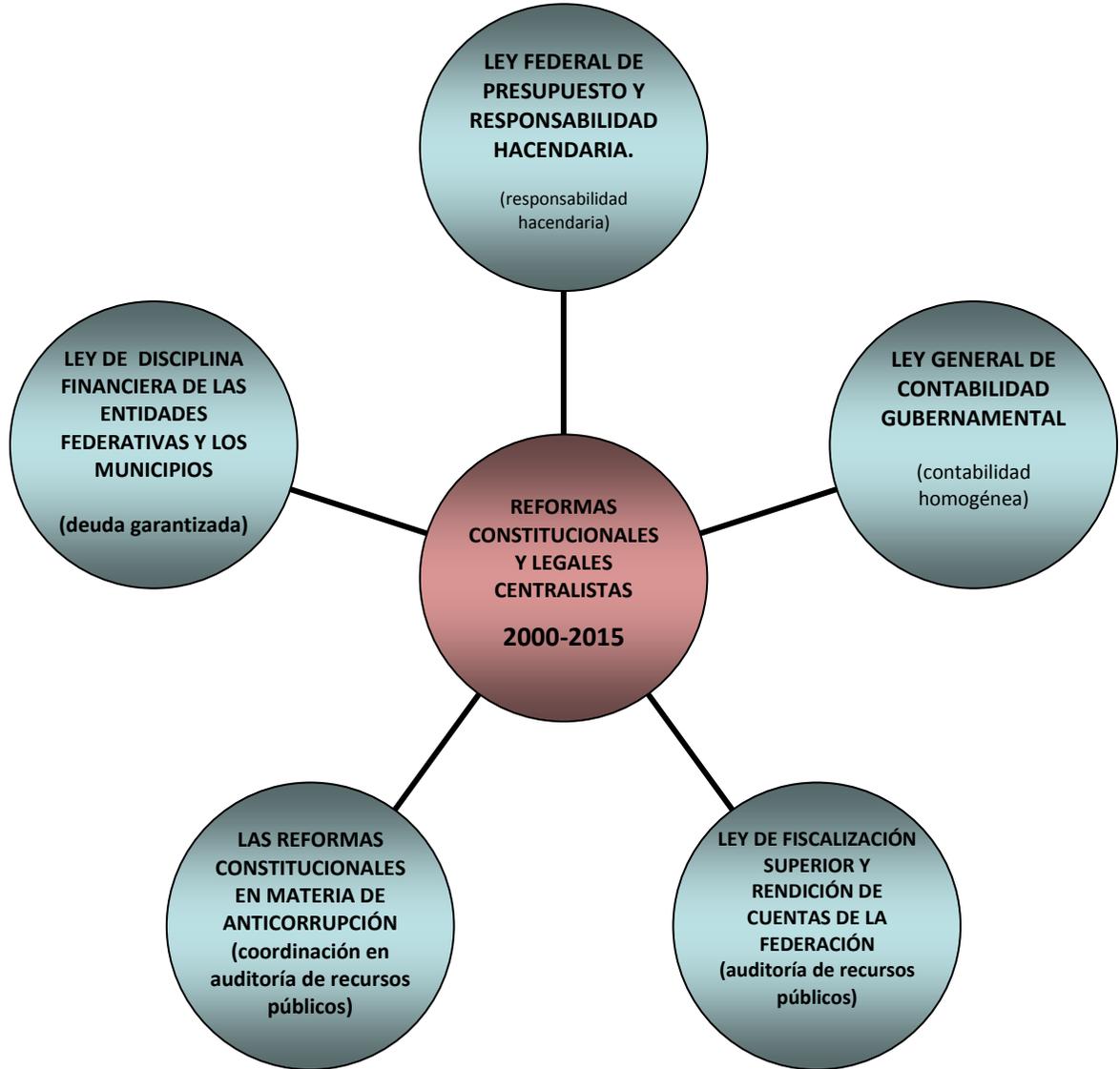
En caso de incumplimientos, el estado o el municipio correspondiente deberá pagar (sin especificar fuente de ingreso) el costo asociado a la garantía (artículo 41). Como parte del control federal, se genera un régimen de excepción respecto del secreto bancario, financiero y bursátil, porque –ahora sí- se consideran estas deudas "de interés público" (artículo 54).

La deuda garantizada es el vehículo para convertir los ingresos locales en jurisdicción federal. Por ello, en el caso de la fiscalización y rendición de cuentas, y conforme a las reformas constitucionales que se hicieron como base de esta Iniciativa de Ley, el artículo 58 de la Iniciativa faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las garantías que otorgue el gobierno federal, así como los recursos obtenidos de los empréstitos garantizados, "así como el destino y

ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado dichos gobiernos locales”.

En suma, este esquema de disciplina financiera de estados y municipios, termina de modelar un régimen que nominalmente aparece como federalismo hacendario, pero que en el fondo profundiza la centralización financiera y el control político de los estados y los municipios.

## RESUMEN GRÁFICO DE CAPÍTULO IV LAS REGRESIONES A UN SISTEMA CENTRALIZADO



## **CONCLUSIONES**

En suma, en contraste con un discurso descentralizador en favor de un federalismo "coordinado", hay una omnipresencia de las autoridades federales en la actuación del ámbito local, que va desde la planeación, los ingresos, el presupuesto, contabilidad, la fiscalización, rendición de cuentas y por último el endeudamiento.

Queda del todo claro una falta de voluntad política para definir el federalismo fiscal, en primera instancia, y el federalismo hacendario por consiguiente. Esto se demuestra ante la falta de definición constitucional expresa de las potestades tributarias de la federación, los estados y los municipios, generando una concurrencia que ha tenido más un efecto nebuloso en favor del gobierno federal, que ha aprovechado para centralizar el poder recaudatorio y de gasto.

Esta falta de definición constitucional y legal se ha sustituido mediante instrumentos administrativos, tales como los convenios y acuerdos, que a su vez, lejos de clarificar las potestades y escenarios de recaudación y gasto, en una complejidad de fórmulas de cálculo y fondos de recursos a los que se tiene "derecho" por haber suscrito dichos convenios y los anexos a los mismos, han convertido el modelo en "federal" en incomprensible y poco asequible para la planeación de mediano y largo plazos en las instancias locales.

La "coordinación", la "armonización" y la "disciplina financiera" son sólo reflejo de las medidas paliativas de un planteamiento constitucional defectuoso, derivado de la mencionada falta de voluntad política de determinación expresa de fuentes tributarias y, por lo tanto, de las potestades federales, estatales y municipales (sin olvidar el régimen específico que se tiene en el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales que lo componen).

El nuevo modelo "federal" que se avizora es uno del todo centralizador, que se fundamenta en una complejidad de convenios de coordinación y colaboración lejos de dar claridad para la planeación, programación y presupuestación de los gobiernos locales, fomentan la mayor dependencia de éstos.

Aunque técnicamente parecen buenas medidas de racionalidad y disciplina financiera, en el fondo fomentan exactamente lo contrario. Dentro de la agenda de estas reformas constitucionales y legales del federalismo hacendario hay una prevalencia de los criterios financieristas, y falta la visión del ciudadano, del interés público y el beneficio social.

Este trabajo analizó los modelos federales que en el tiempo y en el espacio se han desarrollado en los últimos siglos, y quedó demostrado que aún en un mismo país han debido irse modificando conforme al balance de sus resultados y del contexto mundial, pero también con fundamento en los valores nacionales que prevalezcan en las sociedades locales. El sistema federal ha sido en los últimos dos siglos el modelo políticamente aceptado, aceptando nuestra heterogeneidad regional, conjugándose con la integralidad nacional. Ambos elementos no están en disputa, pero es necesario revisar las modalidades, en este caso en materia hacendaria, para mantenernos en el modelo federal.

La centralización *de facto* aquí analizada, está transitando en el sentido contrario, por lo cual es necesario replantear de manera vigorosa y con voluntad política los principios federales con los cuales se fundó el Estado mexicano.

### **Recomendaciones finales**

Una solución a los resultados no deseados en el detrimento de las finanzas públicas locales y la invasión de competencias por parte del gobierno federal, debe radicar en un replanteamiento del esquema mismo del federalismo, es decir, qué modelo debe seguirse para enfrentar un gobierno moderno en los albores del

siglo XXI, en un proceso que debe reconocer y admitir la alternancia política en los distintos ámbitos de gobierno, la globalización y la demanda cada vez más intensa de la ciudadanía por resultados y transparencia.

Es necesario revisar a fondo los principios del federalismo, cuyos ejes son el reconocimiento de la soberanía, en primer término de las personas que, en un contrato social, convergen y acuerdan en el espacio local dotar de soberanía a las autoridades municipales y estatales, y entender que la federación es un ámbito en el que el principio fundamental es la solidaridad y la equidad de dichos gobiernos locales. Es decir, un *federalismo con enfoque en el ciudadano*.

En el aspecto hacendario, es indispensable repensar que la recaudación sobre las bases tributarias pueden ser heterogéneas, y que corresponden a situaciones de geografía política o natural, esto es, estados o municipios que están en fronteras o costas, cuentan con yacimientos mineros o de hidrocarburos; o en el que las empresas han decidido establecer su domicilio fiscal en alguna localidad pero la fuente de riqueza está en otra. Esta heterogeneidad, no debe significar que se puede beneficiar a unas regiones en detrimento de otras, pues la existencia de las situaciones geográficas, geológicas o de derecho es meramente incidental y no deben afectar el principio de equidad y proporcionalidad hacia los ciudadanos.

Por ello, el principio de solidaridad como en que se observa en el caso australiano aquí señalado, debe considerarse en el ejercicio de los recursos recaudados, y que el presupuesto tenga criterios de asignación no por entidad federativa con base en las características de las bases tributarias, *sino de la calidad de servicios públicos mínimos que cada ciudadano debe tener*. Esto es, independientemente de lo recaudado en una misma bolsa de recursos nacionales –la hoy llamada recaudación federal participable- el reparto de los recursos debe atender a la igualdad que todo mexicano merece en la provisión de bienes y servicios públicos que son obligación del Estado otorgar, bajo el enfoque de los derechos humanos establecidos a nivel constitucional.

Ya han existido foros académicos<sup>113</sup> y de especialistas<sup>114</sup> que han realizado propuestas, de los que retomamos y adecuamos las coincidencias para realizar nuestra propuesta hacia un nuevo modelo federal hacendario:

- a) Las potestades tributarias y de gasto deben quedar expresamente señaladas en la Constitución y las leyes, y no pactarse a través de mecanismos jurídico-administrativos como convenios de coordinación, adhesión o colaboración. Ello no significa la anulación de estos instrumentos, pero implicaría su uso acotado sólo en aquellos casos estrictamente requeridos en los casos de convergencias o concurrencias.
- b) Las responsabilidades de gasto deben quedar expresamente señaladas en la constitución y las leyes, bajo el principio de desarrollo regional y nacional equilibrado. Así, los conceptos correspondientes al desarrollo de la gran infraestructura y servicios de carácter nacional (defensa, relaciones exteriores, administración de los bienes de dominio público de la Nación, entre otros) debería corresponder al gobierno federal y la de servicios públicos regionales a los gobiernos estatales, y las de contacto más cercano a la sociedad corresponder a los municipios (como actualmente está expresado en el artículo 115 constitucional). En ese modelo, se debe determinar la obligatoriedad la aportación de recursos suficientes hacia y desde la Tesorería Nacional.
- c) Crear una Tesorería Nacional (no de la Federación), que con la articulación de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), permita obtener los recursos necesarios para el gasto público nacional integral, que bajo el principio de solidaridad, integren los recursos recaudados para

---

<sup>113</sup> De la Fuente, Juan Ramón (coord.). Temas hacendarios. Coincidencias y convergencias. Hacia una política hacendaria de estado. Agenda Básica para la Convención Nacional Hacendaria. México, UNAM, 2004.

<sup>114</sup> Roccatti Velázquez, Mireille, Luna de la Vega, Héctor y Valdés Rodríguez, Mauricio. "Ejercicio Ciudadano Hacia un Pacto Nacional Hacendario", mimeo.

fortalecer a municipios, entidades federativas y al gobierno federal, bajo la supervisión del Congreso de la Unión. Su objetivo sería lograr eficiencia integral de recaudación nacional, y la distribución de recursos fiscales suficientes para el cumplimiento de las funciones públicas asignadas a cada orden de gobierno, bajo un enfoque ciudadano, de provisión de servicios públicos homogéneos, independientemente del lugar de residencia y de la capacidad tributaria o de recaudación de la localidad.

- d) Dotar de facultades a la Auditoría Superior de la Federación para revisar, fiscalizar y, en su caso, sancionar a las instancias federal o locales que no ejerzan de manera óptima sus competencias de recaudación y de gasto que les hayan sido establecidas constitucionalmente.

Un federalismo hacendario no es un tema de técnica fiscal y presupuestaria, es un tema de justicia social. La financiarización de la economía y de la política a nivel mundial y nacional en los últimos años no puede soslayar el tema de la justicia social, pues el moderno Estado social y democrático de derecho, tiene como objetivo prioritario proteger los derechos básicos de los ciudadanos, porque en eso se juega su legitimidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

- ALTUSIO, Juan. Política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sacros y profanos, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- AJA Eliseo, El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales, Madrid, Ed. Alianza, 2003.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, México, Ed, Themis. 1997.
- ASENSIO, Miguel Ángel, Descentralización y federalismo fiscal en la Unión Europea y el Mercosur. Una aproximación preliminar, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 2003.
- BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, México, Ed. Siglo XXI, 1984.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón (coord.). Temas hacendarios. Coincidencias y convergencias. Hacia una política hacendaria de estado. Agenda Básica para la Convención Nacional Hacendaria. México, UNAM, 2004.
- FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1998.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1994.
- GOSLING, James. Budgetary Politics in American Governments, NY, 2009.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, Derecho y Doctrina Estatal, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- J. ANTÓN Thomas, American Federalism and Public Policy: How the System Works, Nueva York, Estados Unidos, Random House, 1998.
- KELSEN, Hans. Teoría general del derecho y del Estado, México, E.N, 1979.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, "La Administración estatal y municipal en México, México, INAP, 1985,

- MITJANS, Esther y CASTELLA, Joseph. Canadá. Introducción al sistema político y jurídico. Publicaciones de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Convenio Único de Desarrollo", en Antología de la Planeación en México, Tomo 17
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, México, Ed. Harla. 1986.
- ROCCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, Luna de la Vega, Héctor y Valdés Rodríguez, Mauricio. "Ejercicio Ciudadano Hacia un Pacto Nacional Hacendario", mimeo.
- SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto. Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006

#### **Revistas:**

- ASTUDILLO MOYA, Marcela. "La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX". *Textos breves de economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, marzo de 2001.
- BOLÍVAR MEZA, Martha Laura. "El federalismo hacendario mexicano: una valoración a más de una década", *Revista de Administración Pública* 127 Descentralización del gasto público y federalismo fiscal en México, Volumen XLVII, Nº 1, enero-abril 2012.
- BROWN, George D. "Le nouveau fédéralisme: la question de la décentralisation aux Etats-Unis", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 3, julio-septiembre de 1983.
- CÁRDENAS GRACIA; Jaime. "México a la luz de los modelos federales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, p.p. 479-510.
- CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 3, INAP, México, D.F., Julio-septiembre 1981.

- DÍAZ FLORES, Manuel. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en Economía, Sociedad y Territorio, Universidad Veracruzana, vol. III, núm. 11, 2002, 387-407.
- FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 2000
- HOYO D' ADDONA Roberto, "Hacia un Convenio Tipo de Coordinación Fiscal Federal-Estatal (1995)", Revista Bimestral INDETEC, Tomo 22, 30 de Junio 1996.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P. El Fortalecimiento del Municipio como Institución Receptora de la Descentralización, Gestión y estrategia, UAM-A/ No. 14 /Julio-Diciembre, 1998.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México, D.F Julio-Septiembre de 1981.
- ORBAN, Edmond. "El proceso de descentralización en el estado federal industrial: perspectivas teórica y metodológica", en Revista Internacional Ciencias Administrativas, vol. 57, núm. 2, junio, 1990, p.p. 61-73
- WILKINS, Rogers. El federalismo en Australia: la cuestión de las transferencias de fondos. Documentos de aportes administración pública y gestión estatal, n.9 Santa Fe, jul./dic. 2007.

**Leyes:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus reformas
- Ley General de Contabilidad Gubernamental y sus reformas
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación y sus reformas
- Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.

- Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en Materia Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.
- Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986.
- Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989.
- Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1990.
- Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1993.
- Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007.
- Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la federación, 29 de diciembre de 1997.
- Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 17 de agosto de 2015.
- Secretaría de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 2008.

#### **Enlaces electrónicos:**

- FUENTES, Claudia. "Montesquieu: teoría de la distribución social del poder", en: *Revista de ciencia política*, núm. 31. Santiago, 2011, p.p. 47-61.  
En: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2011000100003&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2011000100003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2011000100003).

- SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto. "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir". *Política y Cultura, México*, núm. 25, UAM, 2006, pp. 27-45. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003&lng=es&nrm=iso).
- Boadway Robin y Ronald L. Watts. "Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania", en: *El Trimestre Fiscal*, núm. 84, México, INDETEC, 2005. En: [http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p\\_fiscal/05\\_trim84\\_federalismo\\_boadway\\_watts.pdf](http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/05_trim84_federalismo_boadway_watts.pdf)
- Brown, George D. "Le nouveau fédéralisme: la question de la décentralisation aux Etats-Unis", *Revue Internationale de Droit Comparé*, País, num. 3, julio-septiembre de 1983, p.p.497-508. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/54/rdr/rdr29.pdf>
- [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)
- [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/3er\\_trimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/3er_trimestre.aspx)
- <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/panorama-de-la-deuda-de-estados.html>
- <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/CoordinacionConEntidadesFederativas/AcuerdosYConvenios/Paginas/Aguascalientes.aspx>
- [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis\\_paquete\\_economico\\_2015.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_paquete_economico_2015.pdf)
- [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual\\_7.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual_7.pdf)
- [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual\\_13.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ae/ReporteMensual_13.pdf)
- <http://www.swissworld.org/es/historia/>
- [http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=29743&ec\\_=1](http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=29743&ec_=1)

- <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10573/9902>
- <http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Diaz-2002-Federalismo-Fiscal-y-asignacion-de-competencias.pdf>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDRefEdo/pdf/RH2.pdf>

## **RELACIÓN DE MAPAS, CUADROS Y GRÁFICAS**

### **MAPAS**

1. PAÍSES CON RÉGIMEN UNITARIO O CENTRALIZADO
2. PAÍSES CON RÉGIMEN FEDERAL

### **CUADROS**

1. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA MUNICIPAL
2. PODERES Y ÁMBITOS DE GOBIERNO
3. BASES TRIBUTARIAS POR ÁMBITO DE GOBIERNO
4. ANEXOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
5. ANEXOS DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN
6. MODIFICACIONES A LOS CRITERIOS Y MONTOS DEL SNCF
7. CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES 1990-2012
8. RECURSOS PETROLEROS FEDERALES PARTICIPABLES 2013-2019.
9. ESCENARIO DE CAÍDA EN LOS RECURSOS PETROLEROS FEDERALES PARTICIPABLES POR ENTIDAD FEDERATIVA 2013-2019
10. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2013
11. RELACIÓN FASP/PRESUPUESTO ESTATAL PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001 Y 2013.
12. REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y SU AJUSTE EN LA LEY DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL
13. EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2014-2015.

## **GRÁFICAS**

1. CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS 2006-2012.
2. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA POR PARTICIPACIÓN 2001
3. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA POR PARTICIPACIÓN 2013
4. PRESUPUESTO PARA SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2013