



24,50  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA COLABORACION FINANCIERA  
DE LA FEDERACION A LOS  
MUNICIPIOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A  
MARTHA GLADYS CALDERON MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## INDICE

INTRODUCCION	Pág. 11
--------------	------------

### CAPITULO PRIMERO LA FEDERACION MEXICANA

I. El concepto de Estado Federal en la Teoría de la Constitución	17
A. Características de todo Estado Federal	19
II. El Estado Federal Mexicano. Relaciones de la Federación, Estados y Municipios	19
A. Evolución del concepto a partir de la independencia Nacional	20
B. El concepto en la Constitución de 1917 y en la Historia Contemporánea del país.	28
III. La distribución de competencias entre Federación y Estados	30
IV. La colaboración de la Federación, Estados y Municipios para la realización de sus responsabilidades constitucionales	36

### CAPITULO SEGUNDO

#### LA COLABORACION FINANCIERA DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

I. Concepto y materias que comprende	41
II. La Coordinación Fiscal	46
A. Sus causas	48
B. Sus objetivos	51
C. Centro de la coordinación	53

	Pág.
<b>III. La Colaboración en Inversiones Públicas</b>	<b>57</b>
<b>A. Los mecanismos de Fomento de la Inversión Pública</b>	<b>63</b>
1. Convenios Unicos de Coordinación	63
2. Comités Promotores de Desarrollo ahora Comités de Planeación del Desarrollo	65
3. Programa Integral de Desarrollo	74
<b>B. Las subvenciones o ayudas presupuestales</b>	<b>79</b>
<b>IV. La Colaboración Financiera</b>	<b>82</b>
<b>A. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos</b>	<b>83</b>
<b>B. Fondos de Financiamiento a Estados y Municipios</b>	<b>85</b>

### CAPITULO TERCERO

#### EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

<b>I. Su concepto en la Ley de Coordinación Fiscal</b>	<b>97</b>
<b>II. El concepto de participaciones y su clasificación</b>	<b>101</b>
<b>III. Las participaciones federales</b>	<b>105</b>
<b>A. El Fondo General de Participaciones</b>	<b>110</b>
<b>B. El Fondo Complementario de Participaciones</b>	<b>111</b>
<b>C. El Fondo de Fomento Municipal</b>	<b>111</b>
<b>D. Las participaciones a municipios fronterizos o marítimos</b>	<b>112</b>
<b>E. Las compensaciones por administración de ingresos federales</b>	<b>115</b>
<b>IV. Montos participables y formas de distribución</b>	<b>118</b>
<b>A. El Fondo General de Participaciones</b>	<b>118</b>
a) Monto participable	118

	<b>Pág.</b>
b) Forma de distribución	123
<b>B. Fondo Complementario de Participaciones</b>	<b>135</b>
a) Monto participable	135
b) Forma de distribución	135
<b>C. Fondo de Fomento Municipal</b>	<b>140</b>

## CAPITULO CUARTO

### DETERMINACION Y PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS

I. La determinación de las participaciones a Estados y Municipios	157
II. Elementos de tiempo y lugar para la determinación de las participaciones	160
III. Percepción de las participaciones, compensación y entrega de saldos por parte de los Estados	162
IV. Mecanismos para identificación, determinación y pago de las participaciones federales a los municipios, por conducto de los Estados	165
A. Del 20% de las participaciones provenientes de los Fondos General y Complementario	166
B. Del Fondo de Fomento Municipal	176
C. De las participaciones a municipios fronterizos o marítimos	185
D. De las compensaciones por administración de ingresos federales	187
V. Criterios de reparto a los municipios adoptados por las legislaturas	187
VI. El registro de compromisos con afectación de las participaciones federales a municipios	190

**CAPITULO QUINTO**

**ANALISIS CRITICO DE LOS MECANISMOS DE  
DISTRIBUCION, DETERMINACION Y PAGO  
DE PARTICIPACIONES A LOS  
MUNICIPIOS**

I. De los mecanismos de distribución de los Fondos participables a los municipios y de las participaciones a municipios fronterizos o marítimos	199
II. De los municipios de determinación y pago de las participaciones	201
A. A los Estados	201
B. A los Municipios	203
CONCLUSIONES	209
APENDICE	215
BIBLIOGRAFIA	227

## INTRODUCCION

**La aspiración de esta investigación ante todo es hacer pública nuestra inquietud por las relaciones fiscales establecidas entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios dentro de nuestro sistema de organización político-administrativo. Relaciones que generalmente se circunscriben a la Federación y al Estado dejando de lado las existentes entre esos dos niveles y el Municipio, circunstancia que al unirse a la difusa distribución de competencias y responsabilidades, provoca que la problemática de los municipios se agreve aún más.**

Los municipios generalmente, excepto los que cuentan con aduanas fronterizas o marítimas afrontan graves limitaciones en la integración de sus presupuestos, que les impide satisfacer adecuadamente las necesidades prioritarias de su comunidad y aún peor evitan se generen instrumentos productivos y de ingresos que les permitan ir consolidando una infraestructura sólida.

En esta administración se ha dado gran preponderancia al aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución de las cargas y beneficios entre

*causantes y niveles de gobierno, para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la nación.*

*Para el logro de este objetivo, la federación ha ideado para distribuir en forma equitativa y proporcional la riqueza que ella obtiene otorgando participaciones ya sea en forma directa o indirecta.*

*La distribución de las participaciones federales directas aún cuando se rigen por reglas uniformes presentan dificultad en su determinación; es obvio señalar que las indirectas son problemáticas al no aplicárseles en su determinación y entero reglas específicas y uniformes.*

*Otro de los problemas que los municipios afrontan es que las Entidades Federativas por medio de su poder legislativo establecen importantes deducciones y limitaciones en la disposición de estos ingresos, nulificando la estructura básica de nuestro sistema político-administrativo.*

*Es necesario se señale un procedimiento específico que no permita gran diversidad de interpretaciones en la distribución y pago de las participaciones federales indirectas a los municipios, que les permita obtener en forma periódica sus ingresos totales libres de deducciones indebidas, así como en forma oportuna.*

*La descentralización de la riqueza es un objetivo primordial que se pretende ir logrando con el planteamiento e implementación de políticas generales de inversión que permitan distribuir equitativamente entre todos los habitantes de la nación sus beneficios. Estas políticas generales de inversión fun-*

fundamentalmente se rigen conforme a los siguientes mecanismos: Convenios Unicos de Coordinación, Comités de Planeación de Desarrollo Estatal y el Programa Integral de Desarrollo Rural.

Existen otras políticas de inversión que afectan el gasto presupuestario, generalmente de la Federación, y que permiten fortalecer la situación financiera de esas comunidades.

Como puede constatarse la problemática que viven nuestros municipios es caótica y su estudio concienzudo y a fondo en esta investigación no tuvo otra intención que señalar y corroborar la evolución que se ha obtenido en el poco tiempo en el que se ha implementado esta política de fortalecimiento municipal y si nos atrevimos a señalar un derrotero que a nuestro juicio es más idóneo, es con el fin y único propósito de ver fortalecido a la brevedad este ente público que constituye la base del desarrollo nacional, armónico y coherente que tanto anhelamos.

La estructuración de esta investigación se elaboró con la finalidad de presentar un estudio realista y metodológico que permita tanto a los estudiosos de la Ciencia del Derecho como a las personas ajenas a ésta, conocer las dificultades que afrontan nuestros municipios para poder proporcionar los servicios y obras de carácter colectivo y social a su comunidad.

También se ha procurado que los conceptos e ideas que se vierten a lo largo de su contenido estuvieran formulados en forma sencilla, clara y concisa permitiendo al lector poder obtener una mejor idea de la problemática planteada, pero ello no implica que únicamente se señale panorámicamente el dese-

**equilibrio regional que padecemos debido a la concentración económica, sino por el contrario creemos que era más fructífero determinar la mayor o menor eficacia de los mecanismos utilizados para la asignación de recursos por parte del sector público; dándonos en última instancia la oportunidad de enjuiciar la viabilidad de la organización fiscal del Estado.**

**México, 6 de septiembre de 1982.**

## CAPITULO PRIMERO

### "LA FEDERACION MEXICANA"

- I. El Concepto de Estado Federal en la Teoría de la Constitución.
  - A. Características de todo Estado Federal.
- II. El Estado Federal Mexicano. Relaciones de la Federación, Estados y Municipios.
  - A. Evolución del Concepto a partir de la Independencia Nacional.
  - B. El concepto en la Constitución de 1917 y en la Historia Contemporánea del país.
- III. La distribución de competencia entre Federación y Estados.
- IV. La colaboración de la Federación, Estados y Municipios para la realización de sus responsabilidades constitucionales.

THE HISTORY OF THE

REPUBLIC OF THE UNITED STATES

The history of the United States is a story of growth and change. From the first European settlers to the present day, the nation has expanded its territory and diversified its population. The early years were marked by struggle and hardship, but the spirit of freedom and democracy that guided the founders has remained a constant force. Over time, the United States has become a global power, leading the world in science, technology, and culture. The challenges of the future will require continued innovation and a commitment to the values that have made the nation great.

## I. EL CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL EN LA TEORIA DE LA CONSTITUCION.

Para atrevernos a dar un concepto de lo que debemos entender por Estado Federal, necesitamos establecer firmemente las bases en las que nos apoyaremos; por lo que procederemos a ubicar en primer término el concepto ESTADO.

La palabra Estado proviene del latín STATUS, de STARE, Estar, es decir, "condición de ser".

Cabe recordar, que es hasta el siglo XV cuando empezó a usarse la palabra ESTADO, con la expresión LO STATO, cuya significación es la CONSTITUCION, EL ORDEN; y a principios del siglo XVI se emplea STATO, como la expresión corriente para designar a todo estado; pero es hasta el siglo XVII cuando se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado, designando con ella el estado total de los asuntos generales del país.

Para Jellinek, el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Definición en la que están contenidos los elementos que

configuran a todo Estado: el elemento demográfico, elemento geográfico y elemento intrínseco, que es la soberanía.

Los doctos en la materia han tratado de explicar la naturaleza del Estado; pero cada cual la enfoca de distinto ángulo y es por ello que se han planteado diversas teorías, las cuales no abordaremos a pesar de ser interesantísimas.

Dentro del ámbito de la Ciencia Política podemos clasificar a todo Estado conforme a la forma de estado que adopte:

- Estado simple o unitario*, el cual ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten la actuación interna y externa del Estado.
- Estado compuesto o complejo*, el cual está formado por otros Estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un ESTADO DE ESTADOS.<sup>1</sup>

El Estado Federal por lo tanto se cataloga como un estado compuesto o complejo.

Los distintos Estados Federales han nacido bajo el influjo de alguno de estos dos procesos:

- a) EL CENTRALIZADOR, que podemos observar en el nacimiento de los Estados Federales que proceden de anteriores confederaciones, como es el caso de Suiza y Alemania; asimismo los que surgen de la agrupación de antiguas colonias hasta entonces independientes unas de otras, pero con el

1 Las formas de estado, son las distintas facetas que una nación puede adoptar, no por las diversas estructuras y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que Ruiz del Castillo llama división o desplazamiento de competencia.

fin de formar una unidad, como es el caso de las trece colonias americanas.)

b) **EL DESCENTRALIZADOR** que surge de la transformación de un Estado Unitario, como medio de conservar una nación, por el reconocimiento a tiempo de su diversidad interna, en cuyo caso, debemos poner a México.<sup>2</sup>

El ilustre jurista de Praga, Hans Kelsen (en su Teoría Pura del Derecho, pág. 177), considera que el Estado Federal es aquel en el que no sólo se encuentra la ejecución y la legislación repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando además se confiere a éstas, competencia para darse su Constitución en su esfera particular.

#### A. CARACTERÍSTICAS DE TODO ESTADO FEDERAL.

a) En un Estado Federal no existe cuerpo soberano capaz de ejercer completos poderes para reglar todos los aspectos de la actividad del país, sino que los tres poderes se dividen entre el gobierno central y los regionales, ejerciéndose en forma independiente.

b) El Estado Federal tiene poderes limitados y no puede por voluntad propia ensanchar su competencia; no obstante tener potestad en todo el territorio nacional, en las materias que se le atribuyen.

#### II. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. RELACIONES DE LA FEDERACION ESTADOS Y MUNICIPIOS.

Para el año de 1808, la idea de la Independencia de México había comenzado a extenderse entre los criollos y mesti-

2 XIFRA HERAS, Jorge.—Síntesis Histórica del Pensamiento Político. Barcelona, pág. 261.

zos, hasta que el 16 de Septiembre de 1810 comenzó la sublevación en el pueblo de Dolores, Estado de Guanajuato, donde Don Miguel Hidalgo dio el grito de Independencia.

Consumada ésta, Iturbide se hizo proclamar Emperador, pero los liberales lucharon por los ideales que se habían fijado y que los guiaron en esa guerra; ideales que estudiaremos, pues nuestra nación para lograr determinar su forma de gobierno tuvo que enfrentarse a multitud de inconvenientes.

#### A. EVOLUCION DEL CONCEPTO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL.

Al ser suscrita el 10. de febrero de 1823, el Acta de Casa Mata, por el General José Antonio Echávarri y treinta y cuatro oficiales más, se da origen propiamente al federalismo mexicano, en virtud de que en dicha acta se pugnó por la reinstalación del Congreso y aniquilamiento del Imperio; la emisión de una convocatoria que reuniera a un nuevo Congreso Constituyente; la proclamación de la soberanía e independencia de varias provincias, así como la limitación de poderes a los diputados.

El 7 de marzo de 1823 se reinstaló el Congreso, pero es hasta el 29 del mismo, cuando se declaró hallarse reunido en mayoría (103 diputados) y declaró entre otras cosas, que desde el 19 de mayo del año anterior el poder ejecutivo de México había cesado en sus funciones.

Las provincias, al irse adhiriendo al Plan de Casa Mata fueron asumiendo su soberanía interior y por ello, sus diputaciones se organizaron de la manera que creyeron más conveniente, dando origen a las situaciones que a continuación pasaremos ha esbozar.

La Diputación Provincial de Yucatán, el 9 de abril de

1823 crea una Junta Provisional Administrativa la cual ayudaría a vigilar la observación de las leyes, el respeto a los derechos de los ciudadanos, así como la dirección de la administración pública, todas ellas funciones absolutamente necesarias para mantener el orden y tranquilidad general y evitar así las funestas consecuencias de la anarquía.

La creación de esta Junta marca el inicio de la autodeterminación soberana y libre del Estado de Yucatán. Su fundamento lo encontramos en la base número 10 del Acta de Casa Mata que a la letra dice:

“Artículo 10. En el interin contesta el supremo gobierno con presencia de lo acordado por el ejército, la diputación provincial de esta provincia será la que delibere en la parte administrativa, si aquella resolución fuese de acuerdo con la opinión”.

Por otra parte, el primero de junio, tuvieron lugar en Antequera, Oaxaca las reuniones y manifestaciones típicas del pronunciamiento a favor de la República Federal y su separación de México. La Diputación de este Estado, se nombra Junta Superior Gubernativa, la cual acordó algunas bases provisionales en las que manifestó, que en cuanto a su soberanía, ésta la ejercería exclusiva y federadamente; pero para el ejercicio de tales funciones, instalaría un Congreso Provincial, el cual la constituiría sobre las bases precisas de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Entre tanto, se verificaba la reunión del Congreso, residiría el mando de las armas en el Comandante General de la Provincia y en la Junta Superior Gubernativa, órgano que abrazaban los demás ramos.

El 28 de junio, esta Junta Superior Gubernativa cesó sus labores al dejar para esa fecha constituido el Congreso, el cual por Decreto de fecha 28 de julio, sanciona las Bases para

**el Gobierno del Estado. Dicho decreto en su parte conducente manifiesta:**

“Artículo 4. Este Estado es libre y solo reconocerá con los demás de la nación mexicana las relaciones de fraternidad, amistad y confederación que determine la Constitución General”.

“Artículo 6. Su gobierno será popular, representativo, federado”.

“Artículo 7. Por ahora y hasta el arreglo de la Constitución General de la nación y particular del Estado, quedan en su vigor y fuerza la Constitución, las leyes, órdenes y reglamentos que hasta hoy han regido y no se opongan al sistema de independencia”.

“Artículo 11. No se dará la Constitución del Estado hasta que salga la general de los que forman la Nación Mexicana”.<sup>3</sup>

Por lo que respecta a las Provincias Internas de Occidente, éstas establecieron una Junta que determinó que sólo reconocerían la representación nacional y por lo tanto no reconocen al gobierno del Imperio.

El 25 de febrero de 1823, la Diputación de Valladolid había solicitado un Congreso Constituyente Soberano, con plenitud de poderes, inherentes a su alta representación.

En el Manifiesto del 8 de marzo esa diputación insiste en su demanda, exponiendo las razones y fundamentos que la justificaban.

El 26 de febrero de 1823, se firma el Acta de la Provincia de Querétaro la cual en su contenido hace solemne declaración de adhesión al Plan de Casa Mata y faculta a la

3. BARRANGAN, BARRAGAN J.—Introducción al Federalismo.—México págs. 141 y 142.

Diputación Provincial para que se ocupe por el momento del gobierno administrativo y por lo que respecta a las relaciones con las demás provincias independientes que serán de perfecta correspondencia y armonía.

El pronunciamiento de Jalisco no es el primero en el tiempo, pero fue el más espectacular y significativo de todos, pues se opone abiertamente en contra del gobierno de México y del mismo Congreso, asimismo lucha por la implantación de Estados libres y soberanos, pero federales.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que el movimiento de Jalisco es la piedra de toque del movimiento de federalización mexicano, no sólo porque fue su Diputación la pionera en el movimiento específico hacia la federación, sino sobre todo porque resistió la prueba misma del fuego supremo, el de las armas, sirviendo su recio ejemplo y excitación constante de modelo y estímulo para todas las demás provincias.

Por todo ello, no es correcto afirmar que el Acta Constitutiva de 1824 haya creado a los Estados de la Nación Mexicana, sino que debemos señalar que el Acta Constitutiva vino impuesta por la intransigencia de muchas de las llamadas provincias de la Nueva España.

Para constatar lo que acabamos de afirmar, a grandes rasgos examinaremos el contenido del Manifiesto que hizo la Diputación del Estado de Jalisco, el cual gira sobre la idea de la reasunción de la soberanía por parte de la sociedad jalisciense para autoconstituirse en Estado; y acerca del significado estructural del sistema de federalismo.

Por lo que respecta a la reasunción de la soberanía nos dice, que al surgir el gobierno de Iturbide, la provincia de Jalisco estuvo conciente que al guardar silencio acataría el

nuevo gobierno central; decisión que era una necesidad en aquellos momentos, mas nunca celebró pacto alguno en el que se expresara en ese sentido su voluntad y nunca se pensó que esa obediencia se volviera en un deber eterno, pues las provincias luchaban por lograr su entera libertad, pugnando siempre porque todas éstas fueran regidas similarmente por el ordenamiento jurídico federal; por lo que respecta a su libertad y seguridad, y que en el empeño de promover su bien común, todas fuesen competentes pudiendo constituirse del modo que juzgasen más conveniente conforme su voluntad general.

La segunda parte del Manifiesto se ocupa en demostrar que la voluntad general del Anáhuac, se pronuncia por Repúblicas Federadas y no solamente el Estado de Jalisco.

Se concebían dos posibilidades para establecer el sistema federal y éstas eran:

1. La de constituirse en una República Central, la que hiciese de muchas Provincias un estado indivisible.
2. Una República Federativa que constituye a cada provincia en un estado independiente.

El Manifiesto fue amplio y concreto al explicar lo que se entendía por una República Federativa, diciendo que es aquella que constituye a cada provincia en un estado independiente y que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separados a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privados, los compromete en cuanto estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera; es aquella que constituye a cada provincia en árbitro y señora de sus intereses que a todas competen. Es decir, es un conjunto de estados perfectos, tan estre-

chamente unidos, que no hacen más que un sólo cuerpo con respecto a las cosas que les interesen en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte su soberanía plena e independiente de los otros.<sup>4</sup>

Ahora pasemos a estudiar la Federación que crea el Acta Constitutiva, la cual fue publicada el 31 de enero de 1824.

El Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana consta de un Discurso Preliminar, llamémoslo así y de un cuerpo de cuarenta artículos. Este documento, fue elaborado por la famosa "Comisión de Constitución", integrada por Ramos Arispe, Miguel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Cañedo y Rejón.

El artículo 1o. nos dice que la nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato de La Nueva España, en el de la capitánía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.

El artículo 4o. versa sobre el principio de la soberanía: la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo, pertenece exclusivamente a ésta; el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; así como la facultad para establecer por medio de sus representantes leyes fundamentales y/o de mejorarlas, o variarlas según ella crea conveniente.

El artículo 5o. nos dice que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

El artículo 6o. señala que sus partes integrantes, son es-

4 Ob. cit. pág. 150.

tados libres, soberanos e independientes en lo concerniente exclusivamente a su administración y gobierno interior, según se detalló en esa acta y en la constitución general.

Del análisis hecho, sobre los artículos conducentes del Acta Constitutiva, podemos deducir que el sistema federal establecido en este documento, adopta la tesis de que solo existe una soberanía, la cual pertenece a los estados, quienes ceden ciertos atributos de su soberanía a la nación, la cual por esta circunstancia, se decidió que fuera también soberana: por participación, por delegación o por cesión.

Asimismo, observamos que los atributos de independencia y libertad, también se adscribieron en favor de las entidades federativas respecto a su "administración y gobierno interior" exclusivamente, habiéndose consignado la posibilidad de que en la Constitución, se aumentase el número de ellas, si con ello se lograba la felicidad de los pueblos. Además, se les vinculó con el Gobierno Nacional, en cuanto se les dio la facultad de nombrar dos senadores por cada una de ellas.

La Constitución de 1824 sigue los lineamientos del Acta Constitutiva, al sancionar los principios contenidos en ésta; por lo que nos remitimos a lo señalado, al analizar este documento.

En 1835 se reúne el Congreso, formando un órgano constituido mas no constituyente, por disposición del artículo 171 de la Constitución de 1824, quien expidió un documento en octubre de 1835 que se conoce con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución y posteriormente en diciembre del propio año expide las "Siete Leyes Constitucionales" mejor conocidas como "Constitución de 1836".

El concepto de "República Central" no fue utilizado en

la Constitución de 1836, ni en las Bases para la Nueva Constitución. El cambio de la "forma de gobierno", que en puridad jurídica, equivalió al cambio de la "forma de estado", se deduce, dentro de su articulado mismo, preescindiendo de las ideas que lo inspiraron de la supresión de la palabra "federal" y de la conservación de los "Estados libres soberanos e independientes" en "departamentos" (Artículos 3 y 8 de las Bases y 10. de la Ley Sexta de la Constitución). Este cambio de denominación no implicó una variación radical en la forma estatal de nuestro país, pues los departamentos siempre gozaron de una especie de autonomía y participación en la función gubernativa nacional.

En 1841 Santa Anna, en cumplimiento a las disposiciones del Plan de Tacubaya convoca un Congreso Constituyente y del seno de éste, se designó una comisión compuesta por siete miembros, la cual tuvo como encargo elaborar un proyecto constitucional, pero ésta se dividió en dos grupos: uno minoritario y otro mayoritario, el primero elaboró un proyecto de naturaleza federalista <sup>5</sup> a diferencia del que elaboró la mayoría, el cual tendía a reiterar el régimen central de la Constitución de 1836. Estos dos proyectos no fueron discutidos debido a que Nicolás Bravo nombró una Junta de Notables; dicha Junta formuló las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en las que se reiteró el régimen central de la Constitución de 1836.

En 1847 el Congreso instalado restauró la vigencia de la Constitución de 1824, reimplantándose así el régimen federal, pero como este ordenamiento no se adoptaba al estado de cosas vigentes, tuvo que ser modificado y por ello, en ese mismo año se expide el Acta de Reformas.

<sup>5</sup> Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo integraban este grupo minoritario.

En 1856 Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el cual, tenía un matiz centralista con el que se rompió el régimen federal reimplantado por el Acta de Reformas de 1847.

El Proyecto de Constitución de 1857 implantó definitivamente en México el régimen federal y con ello se sellaron, para siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, entre sus pugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo.

La Constitución de 1857 sancionó el régimen federal propuesto en el Proyecto, régimen que se fue consolidando a través de la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos, así como con el establecimiento del Senado.

## B. EL CONCEPTO EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y EN LA HISTORIA CONTENPORANEA DEL PAIS.

En 1916, Don Venustiano Carranza presentó al Congreso de Querétaro el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, con lo que se da origen a nuestra Constitución.

Proyecto en el que se reafirma el sistema federal y se reitera la "soberanía y libertad" mejor dicho "autonomía" de los Estados en cuanto a su régimen interior, dado que a las entidades federativas nunca se les ha reconocido "soberanía" aseveración que se demuestra con la simple lectura de los artículos 115 y 122 de la Ley Suprema.

La Federación, según el artículo 49 de nuestra Constitución divide su poder para su ejercicio en tres órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, los cuales gozan de poderes o facultades atribuidos por la ley constitucional.

La Federación, desempeña facultades de gran significación e importancia como son las cuestiones referentes a las relaciones exteriores, al ejército, a la marina, a las finanzas y al crédito público, al comercio exterior, así como todo lo que atañe a la legislación de carácter general sobre comercio, petróleo, naturalización, ciudadanía, inmigración, etc. Ejemplos claros con los que se comprende la natural preponderancia de la Federación sobre la capacidad política de los Estados.

Por lo que respecta a las facultades reservadas a los Estados, encontramos que sólo les queda todo lo relativo al derecho particular de los habitantes o ciudadanos de cada una de las Entidades Federativas, tales como: capacidad jurídica, relaciones de derecho privado concernientes a la propiedad, contratos y sucesiones; la reglamentación de los procedimientos judiciales para ejercicio de tales derechos; la represión de los delitos; la fijación de impuestos de carácter local para subvenir a las necesidades de orden político y económico del Estado los que año con año, se han venido reduciendo conforme a los Convenios de Coordinación.

Las Entidades Federativas no obstante que en los artículos 117 y 118 constitucionales tienen impuestas prohibiciones —tanto absolutas como relativas en ciertas materias— poseen amplísimo campo para desarrollar actividades sociales, culturales y políticas de capital importancia para todos sus habitantes, lo cual se funda en el artículo 124 de la Constitución.

Por otra parte las garantías dadas por la Constitución a la libertad y estabilidad del municipio, constan en las fracciones I y III del artículo 115 y éstas consisten en eliminar toda autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobernador del Estado; entre quienes deben tratarse y solucionarse los asuntos de carácter municipal.

Los Municipios, a su vez realizan programas de higiene, salubridad, vivienda, transportes, abastecimiento de agua, vialidad, ordenación de la circulación, limpieza y saneamiento, etc.

Cabe destacar que los servicios de carácter educativo que prestan, así como la ayuda material y los beneficios que proporcionan al Gobierno Federal, con éste y otros servicios, con motivo de la descentralización administrativa, son fundamentales ya que se ha llegado a la conclusión, de que es a nivel de gobierno municipal donde compete aprovisionar los servicios, que procuren el ambiente físico adecuado, para que los miembros de la comunidad puedan tener un desempeño productivo normal y un razonable nivel de confort, bienestar y seguridad social.

### III. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE FEDERACION Y ESTADOS.

Sin importar el proceso que influyó en el nacimiento del Estado Federal tenemos el deber de acudir a la Constitución del mismo, pues en ella se realiza la distribución de competencias.

Cada constitución varía en cuanto al sistema utilizado para realizar la distribución y por ello podemos distinguir tres sistemas.

- a) Aquellas que enumeran en forma taxativa las competencias concretas que corresponden a cada uno de los niveles políticos, pero como la enumeración no puede ser exhaustiva se incluye una norma de competencia de principio, con la cual se resuelve el problema.
- b) Otras parten del principio de que los Estados o colectividades que se federan, conservan en principio

todas las competencias que no deleguen expresamente en el texto constitucional a favor del gobierno federal. Este sistema generalmente es usado cuando la federación surge de la unión de estados preexistentes; pero en este sistema se presenta el problema de las llamadas facultades implícitas.

- c) El tercer sistema consiste en atribuir la competencia de principio, al Estado Federal de forma que a los Estados miembros sólo les corresponden las facultades que expresamente les atribuya la Constitución, este sistema es utilizado generalmente por las federaciones que surgen de la desintegración de un estado unitario.

Nuestra Constitución adopta el segundo sistema de los enunciados, aún cuando nuestra federación nace a partir de la desintegración de un Estado unitario que estaba bajo el dominio de la Corona Española, y el cual está consagrado en el artículo 124 de la misma y que a la letra dice:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

A pesar de este precepto, no se realizó en toda su pureza el sistema pretendido y por ello los estudiosos han tratado de establecer una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal, los cuales se pueden enunciar de la siguiente manera <sup>6</sup>:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.

6. CARPIZO, Jorge.—Sistema Federal Mexicano en Estudios Constitucionales UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G; doctrinales 48 pág. 99.

3. **Facultades prohibidas a la Federación.**
4. **Facultades prohibidas a las Entidades Federativas.**
5. **Facultades Coincidentes.**
6. **Facultades Coexistentes.**
7. **Facultades de Auxilio.**
8. **Facultades que emanan de la Jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.**

Las facultades atribuidas a la Federación, las encontramos en el artículo 73, 117 y 118 de nuestra Constitución; en las primeras XXIX fracciones del artículo 73 de nuestra Constitución encontramos las Facultades Explícitas atribuidas a la Federación<sup>7</sup> y en su fracción XXX se le otorgan las facultades Implícitas,<sup>8</sup> las cuales solo pueden justificarse, cuando se reúnen los siguientes requisitos:

1o. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse.

2o. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera, no podría alcanzarse el uso de la segunda.

3o. El reconocimiento por el Congreso de la Unión, de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo.

7 Las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia.

8 Las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse así mismo o cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

El artículo 117, nos señala las prohibiciones absolutas y el 118 consagra las prohibiciones relativas que tienen las Entidades Federativas. En consecuencia dichas facultades corresponden a la Federación.

Por lo que respecta a las facultades atribuidas a las Entidades Federativas nos encontramos, con el artículo 124, ya transcrito, y a primera vista podríamos afirmar que este precepto señala la distribución de competencias, por el principio de facultades expresas para el gobierno federal, surgiendo el problema de la teoría de las facultades implícitas, sostenida por el Presidente Marshall, quien dice "... poderes distintos de los expresamente concedidos pueden y a menudo son otorgados por implicación" y ésta es una verdad admitida en toda Constitución para poder llevar adelante los poderes generales concedidos.

Lo anterior se debe a que ninguna Constitución, por su naturaleza, entra en una explicación minuciosa de todas las facultades menores, que natural y obviamente están incluidas en ella y que se derivan de los grandes e importantes poderes expresamente concedidos. De aquí que esté establecido como regla general, que cuando una Constitución confiere una facultad o impone una obligación, da también implícitamente todas las facultades necesarias para el ejercicio de una o el cumplimiento de otra.

Algunos autores no aceptan esta doctrina de la implicación, pues afirman que los poderes federales no son sino representantes con facultades conferidas expresamente y el ejercicio de facultades no conferidas, es un exceso en la comisión implicando que sea un acto nulo, pues el límite de sus facultades, está donde termina su expresa enunciación.

Sin embargo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1961 aceptó la doctrina de las facultades implí-

citas al resolver el 17 de enero de ese año la queja a que se refiere el expediente de Varios número 331/54. He aquí lo que resolvió:

“El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio Poder, para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental”.

Por lo que respecta a las facultades prohibidas a la Federación podría pensarse que es una disposición superflua en relación al artículo 124, anteriormente analizado. Pero los constituyentes lo creyeron necesario, en beneficio de la claridad, atendiendo a su singular importancia y un ejemplo claro lo podemos observar en el artículo 130 en su segundo párrafo.

Las facultades prohibidas a las entidades federativas están consagradas en los artículos 117 y 118, las cuales se pueden clasificar en absolutas y relativas.

Las prohibiciones absolutas son las enumeradas por el artículo 117, de las cuales algunas de ellas no necesitarían figurar entre éstas, en virtud de que están excluidas de la

jurisdicción de los estados, por pertenecer exclusivamente a la Federación por aplicación del artículo 124.

El artículo 118 consagra las prohibiciones relativas impuestas a los Estados, decimos que son relativas pues el Congreso de la Unión puede permitir expresamente a los Estados ciertas facultades, con lo cual se da origen a la concurrencia de los Estados en esas facultades.

Existen también las llamadas facultades coincidentes que son aquellas que ejercita tanto la Federación como los Estados y las cuales pueden ser ejercidas en forma ilimitada o restringida.

La facultad coincidente ilimitada o concurrente la encontramos en el caso de que la Constitución conceda a ambos niveles de gobierno —Federación y Estados— la misma facultad sin que se faculte a alguno de ellos y establecer el criterio de división; Ejemplo: el artículo 18 en su último párrafo que a la letra dice:

“La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones para el tratamiento de menores infractores”.

La facultad coincidente restringida, la encontramos en el caso de que la función se conceda tanto a la Federación como a la Entidad Federativa, pero concediendo a uno de ellos la atribución para fijar un criterio de división de esa facultad. Ejemplo: la educación en el país está encomendada indistintamente a la Federación, a los Estados y Municipios, pero con la restricción contenida en la fracción VIII del artículo 30, en relación a la fracción XXV del artículo 73 constitucionales. Fracciones en las que se establece que el Congreso de la Unión (o sea la Federación) expedirá las leyes necesarias para unificar coordinar y distribuir la función educativa entre los tres niveles de gobierno.

Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las Entidades Federativas; por ejemplo el artículo 73 fracción XVI otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto de las vías generales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

Por otra parte, algunas autoridades tienen señaladas en la Constitución funciones específicas, con las que ayudan a otras, los estudiosos las han denominado facultades auxiliares, algunos como Herrera y Lasso las excluyen de la clasificación en virtud de que no alteran la distribución de las mismas.<sup>9</sup>

La anterior enunciación de todas las facultades pueden sufrir alteraciones a través de las tesis jurisprudenciales las cuales determinan los criterios de interpretación a seguir.

#### IV. LA COLABORACION DE LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA LA REALIZACION DE SUS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES.

El Estado Federal ha traído como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos niveles de Gobierno dentro del territorio nacional; el de los Estados o Gobierno Local y el de la Nación o Gobierno Federal y ambos actúan diariamente con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos fijados por la Constitución General de la República.

El Gobierno Federal actúa por medio de órganos o pode-

9 HERRERA Y LASSO, Manuel.—Estudios Constitucionales.—Serie México 164 pág. 229.

res propios que desempeñan funciones concedidas por la Constitución, ya sea expresa o implícitamente, como ya quedó precisado en párrafos anteriores; en tanto que los Estados, por medio de sus poderes locales, los cuales fueron creados por sus propias constituciones particulares, ejercitan a su vez funciones propias que algunas veces coinciden con las del Gobierno Federal.

Y en virtud de la problemática que se presenta en relación a las responsabilidades que cada nivel de gobierno debe afrontar se ha pensado en la colaboración como un instrumento que enriquezca nuestro sistema federal.

Ultimamente se ha oído hablar mucho de la Colaboración Fiscal pero no pensemos que es solamente en este ámbito en el que se utiliza este valioso instrumento, sino que existe la colaboración en todas aquellas materias coincidentes y aún más en las materias en las que hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados, es decir las llamadas facultades coexistentes como son las relativas a salubridad, vías de comunicación, educación, asentamientos humanos y de investigación pública.

Por lo que se refiere a salubridad y asistencia tenemos los grandes objetivos que se ha planteado el Gobierno a través del Sistema Alimentario Mexicano con el que se pretende obtener mejores resultados en materia alimentaria en beneficio del pueblo, pues existen 35 millones de mexicanos desnutridos.<sup>10</sup>

La colaboración realizada en materia de Asentamientos Humanos, se observa en el Convenio SAHOP-COPLAMAR instrumento que favorece a los habitantes del campo con la

10 Documentos del S.A.M. suscritos por el Dr. Adolfo Chávez del Instituto Nacional de Nutrición.

**introducción, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable.**

**A fin de fomentar las inversiones privadas NAFINSA creó un fideicomiso para la constitución del Fondo México, con el cual se pretenden canalizar los recursos provenientes de los inversionistas extranjeros al mercado de valores como instrumento, estímulo y fomento al mismo.**

**El constante fortalecimiento y el desarrollo de las relaciones y colaboración de buena vecindad es otro ejemplo más, de como los estados pueden cooperar partiendo de lo que tienen en común y de lo que los une, dejando de lado las diferencias existentes con respecto a las distintas cuestiones.**

**La colaboración, es uno de los caminos para lograr la conservación de la paz y la seguridad, así como el establecimiento de relaciones político-económicas equitativas y democráticas.**

**CAPITULO SEGUNDO**  
**"LA COLABORACION FINANCIERA DE LA**  
**FEDERACION A LOS ESTADOS Y**  
**MUNICIPIOS"**

- I. Concepto y materias que comprende.
- II. La Coordinación Fiscal.
  - A. Sus causas.
  - B. Sus objetivos.
  - C. Centro de la Coordinación.
- III. La Colaboración en Inversiones Públicas.
  - A. Los mecanismos de fomento de la Inversión Pública.
    - 1. Convenios Unicos de Coordinación.
    - 2. Comités Promotores de Desarrollo ahora Comités de Planeación de Desarrollo.
    - 3. Programa Integral de Desarrollo.
  - B. Las subvenciones o ayudas presupuestales.
- IV. La Colaboración Financiera.
  - A. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
  - B. Fondos de financiamiento a Estados y Municipios.

## I. CONCEPTO Y MATERIAS QUE COMPRENDE.

En los últimos cincuenta años, el proceso evolutivo que ha presentado la sociedad, se ha ido plasmando en sus principios constitucionales, al irse ampliando las atribuciones del Estado en el ámbito de las actividades socio-económicas, pero no ha tenido una instrumentación congruente, dando origen al establecimiento de instituciones iguales o análogas las cuales a menudo no están coordinadas con el ente que las creó y aún más no existe comunicación sistemática con éste, provocando con ello un crecimiento institucional de la administración pública amorfo, excesivo y complejo.

A partir de 1971, el Gobierno se propuso corregir las anomalías generadas por el crecimiento arbitrario de la administración, al programar la reforma administrativa e instrumentarla a través de mecanismos de participación, con los que se propicia el mejoramiento y homogeneidad de los sistemas y por ende aumentar la eficiencia y racionalidad de los recursos institucionales. Además, se ha dicho que se procura adecuar el aparato administrativo en relación a los sectores de actividad socio-económica, delimitando la competencia de las funciones institucionales e identificando los centros de decisión administrativa, en tal forma, que permita establecer una estructura funcional de la administración, evitando que en muchos casos se creen organismos cuyas funciones sean

coincidentes con las de otros, impidiendo con ello duplicaciones, traslapes y concurrencias innecesarias.

Para tal fin, el Gobierno recurre a la programación con el objeto de propiciar la interacción funcional y la coherencia tanto en el aspecto decisional como en el ejercicio de la actividad pública.

Al definir sistemáticamente los objetivos, se evita una excesiva fragmentación, y por lo tanto, una dispersión de responsabilidades; además se logra una efectiva colaboración entre los niveles de gobierno dentro de su ámbito de actuación.

Enunciemos ahora, algunos de los sectores en los que podemos observar esta colaboración.

Dentro del sector salud, se han organizado y administrado establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social, con el fin de prestar los servicios sanitarios generales.

Para lograr el desarrollo de la comunidad rural se cuenta con programas específicos de promoción, orientación, difusión y educación para el mejoramiento de ese tipo de comunidad, también se procura el mejoramiento social y productivo a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, asimismo se cuenta con los programas de desarrollo urbano formulados por los COPLADES que funcionan en cada estado.

Dentro del sector educación se fomenta la capacitación de los trabajadores conforme a los programas de educación agropecuaria, pesquera e industrial.

En virtud de que la educación es un punto de apoyo para la transformación social y un medio para canalizar fuerzas sociales y orientarlas a la realización de valores, se han fortalecido los programas y proyectos con las técnicas de enseñanza

aprendizaje formal y no formal más avanzadas, de menor costo y que inciden en una ampliación de la cobertura de los servicios educativos.

En el sector turismo, en virtud de que se debe satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo de todos los habitantes del país, se han formulado programas destinados a la localización de bellezas naturales o atractivos turísticos los cuales deberán contar con el equipamiento mínimo necesario, pero no tan sólo eso sino también fomentar su visita, logrando con ello retener el turismo nacional.

Dentro del sector industrial se lleva a cabo un gran esfuerzo de coordinación y de congruencia con todos los instrumentos de que dispone el estado, al tratar de vincular y dirigir los esfuerzos e inversiones para el establecimiento y desarrollo de las industrias necesarias en las costas y zonas fronterizas.

Además se brinda un apoyo decidido a la pequeña y la mediana industria.

Dentro del sector financiero específicamente en su ámbito fiscal cuenta con una Comisión Intersecretarial, quien vigila que las disposiciones legales que le son aplicables a las inversiones de capital nacional o extranjero sean manejadas correctamente; así como con el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito; la Comisión de Administración Fiscal Regional que establece canales de comunicación, coordinación y consulta recíprocas con los gobiernos estatales y municipales, así como del Distrito Federal.<sup>11</sup>

Concretamente en materia fiscal nos encontramos con

11. Confr. CHANES NIETO, José.—El mejoramiento de la Coordinación en la Administración Pública Federal.—Seminarios No. 0 "Coordinación Administrativa" págs. 333 ss.

los Convenios de Adhesión, instrumentos por medio de los cuales los Estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,<sup>12</sup> este sistema pretende se fijen las reglas de colaboración administrativa, las cuales quedan estipuladas al celebrarse los Convenios de Colaboración Administrativa, en términos generales se coordinaron sobre estas materias de la siguiente forma:

a) Por lo que respecta al Registro Federal de Contribuyentes. El Estado, en relación a todos y cada uno de los impuestos federales, llevará el Registro de los Causantes Menores en el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas así como de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas de pesca y conexas.

Cabe aclarar que, por lo que respecta a las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación se sigue elaborando el registro, pero ahora con la finalidad de poder calcular el porcentaje compensatorio que le corresponde a cada Entidad, en virtud de la suspensión de gravámenes a la agricultura, ganadería pesca y los que recaen sobre todos los alimentos.

b) En cuanto a Recaudación e Informática. Las Entidades Federativas recibirán los avisos, manifestaciones y declaraciones que la ley exige para cada uno de los impuestos coordinados; además recaudarán los impuestos, recargos, gastos de ejecución, multas e indemnizaciones señaladas en el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, podrán efectuar las liquidaciones provisionales señaladas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

12 Suscritos en Noviembre de 1979 y publicados en Diciembre del mismo año.

c) En el ámbito de la Fiscalización: Los Estados están facultados para realizar visitas domiciliarias de auditoría e inspección con el fin de verificar el cumplimiento de obligaciones.

d) En cuanto a la Liquidación de Obligaciones Fiscales e Imposición de Sanciones: Los Estados determinarán la existencia de obligaciones, darán las bases para su liquidación, determinarán los recargos, gastos de ejecución e imposición de sanciones administrativas que se requieren al efecto y también podrán condonar las multas impuestas, según proceda.

En el Anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, que celebraron por una parte, el Gobierno Federal y por otra, cada uno de los Gobiernos Locales<sup>13</sup> se consideró que era necesario delegar en los Municipios las facultades de recaudación y cobranza de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales; es por ello que ahora los órganos municipales pueden notificar y recaudar el importe de dichas multas, así como sus accesorios.

En la Tercera Cláusula del citado Anexo se convino que de la totalidad de los ingresos recaudados, le correspondiera el 90% al municipio, excepto en los ingresos que se recauden por concepto de gastos de ejecución, en el cual percibirá el 100%.

e) Por lo que respecta, a la Participación a los Trabajadores en las Utilidades. El Estado, solamente puede dictar las resoluciones pertinentes en los casos de los causantes menores en el impuesto al ingreso global de las empresas, así como de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación

13. Publicados en julio de 1981, en el Diario Oficial de la Federación.

en ese mismo impuesto en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.

f) Ahora, en cuanto a la Notificación y Cobranza. Se legitima a las entidades federativas para que puedan notificar las resoluciones que determinan créditos fiscales, sanciones administrativas, impuestas por autoridades federales no fiscales (aún cuando esta facultad, conforme al citado anexo, se delegó en los Municipios), acordándoles el procedimiento administrativo de ejecución que convenga.

g) Los Recursos Administrativos contenidos en el Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos fiscales, son tramitados y resueltos por el Estado, excepto el de revocación; pero, al entrar en vigor el multicitado Anexo, los Gobiernos Estatales facultan a los municipios para que tramiten y resuelvan los recursos administrativos señalados en el Código Fiscal Federal y nunca los derivados de otros ordenamientos fiscales.

h) En cuanto a las Devoluciones y Prórrogas. Los Estados conocerán sobre la solicitud de devolución de créditos pagados indebidamente o de saldos pendientes, la concesión de prórrogas o la autorización del pago en parcialidades.

## II. LA COORDINACION FISCAL.

Entre las administraciones que funcionan en los niveles de gobierno nacen tensiones derivadas del hecho de que el poder de decisión, que debería ser utilizado en común por varias de ellas, interesadas para solucionar un mismo problema, se encuentra en realidad desviado para provecho exclusivo o principal de una de ellas.

Se ha pensado en la coordinación, para solucionar en parte, este gran conflicto, pues se pretende lograr una efi-

ciente distribución de la información, con el fin de igualar entre sí los recursos con los que cada uno dispone para participar en la elaboración de una decisión común.

Ahora pasemos al análisis del concepto de coordinación en términos generales.

El concepto coordinación, etimológicamente hablando, consiste en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de actuación en el seno de una organización compleja y por ello, debemos concebirla como el proceso integrador por medio del cual se ajustan las partes entre sí, de tal suerte, que funcionen armónicamente y sin fricciones o duplicaciones, dando cada sector o individuo su máxima contribución, asegurándose así la coherencia y convergencia de las acciones de la administración.

Por otra parte, sabemos que el marco de referencia para la coordinación, es la planificación<sup>14</sup> ya que por medio de ésta, decimos por anticipado qué hacer, cómo hacerlo, en qué orden y tiempo.

El concepto de coordinación en el ámbito impositivo ha girado en torno al viejo propósito de evitar la concurrencia impositiva y la pretensión de crear un orden en la justa distribución de los recursos entre la Federación, Estados y Municipios. Asimismo se considera a la coordinación como una complementación de esfuerzos en los distintos campos de la administración fiscal.

14 La planificación entendida tanto como el instrumento para conseguir los objetivos, como el medio que señala la posibilidad o el grado en que es factible realizarlos, de manera que en su caso, un objetivo señalado como deseable pueda redefinirse en términos de factibilidad "Coordinación Administrativa" Colección Seminarios No. 6 editado por la Secretaría de la Presidencia pág. 31.

La coordinación fiscal ha constituido un elemento fundamental para el fortalecimiento de la conciencia federalista, ya que es un vínculo por medio del cual Federación, Estados y Municipios constituyen un todo orgánico, que responde a idénticos propósitos y cuya suma arroja datos altamente positivos en los campos de la administración tributaria.

Ahora bien, puesto que la coordinación fiscal es nuestro objeto de estudio, pasemos a ella en forma detallada.

#### A. SUS CAUSAS.

En los ordenamientos que han regulado nuestra vida hasta 1948, se trató de distribuir los poderes tributarios entre los niveles de gobierno, sin lograrlo.

Veamos en forma sintética los conflictos que hemos padecido al respecto.

En el Acta Constitutiva de 1824, aún cuando se otorgó poder tributario ilimitado al Congreso General y en cuanto a derechos de tonelaje e impuestos o derechos sobre comercio exterior, se restringió a los Estados, no podemos afirmar que se estableció una distribución de poderes tributarios.

Posteriormente, el Congreso Federal, en agosto de 1824 intentó, por medio de la Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares, hacer una distribución de arbitrios y por ello reservó exclusivamente al Gobierno Federal los "derechos" de importación y exportación, los "derechos" del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, la lotería, salinas y minas; disponiendo que todas las demás rentas pertenecían a los Estados. Además, se establecía que los Estados debían pagar una contribución al Gobierno Federal a fin de subsanar el déficit de las rentas federales; dicha contribución

se calculó sobre la base de derrama, de acuerdo con la población de los Estados.<sup>15</sup>

La Constitución de 1824 siguió los lineamientos del Acta Constitutiva, pero impuso a los Estados la obligación de contribuir al sostenimiento del Congreso Federal y en 1832, se dispuso que el monto de tal contribución fuese del 30% del total de las rentas públicas de los Estados.

Al entrar en vigor las Siete Leyes Constitucionales, no surgieron conflictos al respecto, pues el Congreso Central autorizaba las contribuciones que podían establecer los Estados.

En 1846 se restaura la Constitución de 1824 y se aprueba la Nueva Ley de Clasificación de Rentas, en la cual se atribuyeron al Gobierno Federal los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional y el ingreso, pero además se mantuvo la obligación impuesta a los Estados de contribuir al sostenimiento del Congreso Federal.

En la Constitución de 1857 se estableció la concurrencia entre la Federación y los Estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles de renta.

Por lo que toca a la Constitución de 1917, diremos que contiene el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios, que su antecesora, pero en ésta se reservan unas cuantas materias a la Federación.

En 1925 se convocó a la Primer Convención Nacional Fiscal, con el fin de estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios y lograr con ello un mejoramiento de los sistemas fiscales de los estados, pero las conclusiones a las

15. DE LA GARZA, Sergio Feo.—Derecho Financiero Mexicano.—pág. 201 y ss.

que llegaron, sólo quedaron en eso, pues no fue posible plasmarlas en alguna ley.

Para 1983 se lleva a cabo la Segunda Convención Nacional Fiscal con el fin de combatir la anárquica pluralidad de cuotas y de doctrinas, que en materia fiscal imperaban en aquella época:

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso un proyecto de Reforma con el cual se pondrían en práctica algunas de las conclusiones a que se llegaron en esa Segunda Convención, proyecto que no fue aprobado, pero sirvió de base a la reforma de 1940-1943.

El Presidente Miguel Alemán, en 1947, convocó a la Tercera Convención, en la cual se concluyó que era necesario formular un PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS con el cual se implantaría un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados, de las principales fuentes tributarias, asimismo se procuraría la colaboración entre sus autoridades, para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y de control de ingresos.<sup>16</sup>

En diciembre de 1953 aparentemente se legisló en materia de coordinación fiscal, pues se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, pero este ordenamiento no tenía un carácter promocional, ni siquiera de vigilancia del sistema de participaciones, que tradicional y actualmente ha constituido la columna vertebral de la Coordinación Fiscal.<sup>17</sup> Aún cuando se instituyó en ésta, la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyo principal objetivo era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presentara el régimen federal.

16 Op. cit. págs. 202 a 208.

17. Publicada en el Diario Oficial el 3 de diciembre de 1953.

El 22 de diciembre de 1978 se promulgó la Nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual entraría en vigor según lo establecía su artículo primero transitorio, el 1o de enero de 1980. Esta nueva ley viene a constituir un instrumento tributario que permite distribuir y compartir la recaudación fiscal proveniente de la creación y generación de riqueza en el país, transfiriendo los recursos fiscales a Estados y Municipios de manera más equitativa, mediante el pago de participaciones, atendiendo al Sistema de Coordinación ahí planteado.

## B. SUS OBJETIVOS.

La Coordinación Fiscal, pretende como hemos visto, ser un instrumento de planeación para el fortalecimiento, tanto de las haciendas estatales como municipales; al procurarse la unificación de la legislación en la administración tributaria de las entidades, al dinamizar los procedimientos de captación de recursos, con el fin de incrementar sustantivamente éstos.

Este incremento en los recursos debe ir aunado a una mejor administración que realfirme la planeación adecuada del gasto público quien trata de satisfacer en mayor medida las necesidades materiales y sociales de cada entidad, logrando con ello elevar el bienestar de la comunidad.

Aún con los logros obtenidos, todavía no se alcanzan los objetivos primordiales que se pretenden obtener con la coordinación y que a saber son:

*Primero.* Armonizar el sistema tributario entre la Federación y los Estados, evitando la concurrencia.

Esto se logra, al rechazar la superposición de cargas sobre las mismas fuentes económicas por diferentes autoridades, pues entraña en sí misma una conformación asistemática tendiendo con ello a la proporcionalidad y equidad en la dis-

tribución de las cargas fiscales, (asimismo se establece un sistema nacional de distribución de los ingresos públicos entre los contribuyentes).

**Segundo.** Es lograr una mejor distribución de los recursos fiscales entre la Federación, Estados y Municipios, para cubrir las necesidades de financiamiento a nivel nacional.

Al lograr establecer un mecanismo razonable de distribución de los ingresos públicos se pretende frenar el incremento del desempleo y el subempleo así como detener en cierta medida el índice inflacionario.

Fortaleciendo las haciendas públicas tanto de los Estados como de los Municipios, mediante el incremento de las participaciones, en términos relativos de porcentajes, como en términos absolutos de cantidades finalmente recibidas, se intenta formar una nación cada vez más fuerte, la cual pueda afrontar mejor los embates de la tan difícil economía nuestra.

**Tercero.** Se persigue con esta ley institucionalizar la participación de los órganos de coordinación, en todo el proceso que ésta implica.

Este objetivo se pretende lograr determinando las bases de la colaboración entre los diversos niveles y las fórmulas de entendimiento entre ellos y los particulares, lo que permitirá reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos y poder así maximizar su rendimiento.

Como consecuencia de lo anterior, se ha procedido a desconcentrar la administración de impuestos federales y el desahogo de los recursos inherentes a ellos; así como las inconformidades respecto de los gravámenes fiscales federales, en beneficio de los causantes.

### C. CENTRO DE LA COORDINACION.

En México como ya hemos visto, coexisten tres niveles de gobierno, pero podemos afirmar que el primer nivel, la federación se ha vuelto poderosísimo en virtud de la fuerte concentración de los recursos público-económicos, en detrimento de los estados y municipios.

Teóricamente como ya se vio, la distribución funcional de las responsabilidades está plenamente definida en una Federación de Estados, de tal suerte que los gobiernos estatales y municipales deben hacer frente a la creciente demanda de servicios de carácter social y colectivo que exige el desarrollo de las distintas comunidades urbanas y rurales; pero la realidad del país es distinta, ya que los escasos recursos de las economías estatales y municipales no son suficientes para cumplir adecuadamente con las funciones que deben cubrir estos niveles.

Tomando en consideración tales circunstancias se concluyó que de no hacerse cambios importantes a corto y mediano plazo, llegaría el día en el que muchos gobiernos estatales se verían obligados a destinar la casi totalidad de sus ingresos al pago del gasto educativo, sueldos y salarios en general, con el correlativo menoscabo en las restantes funciones de la administración pública.

Para tratar de solucionar este conflicto el gobierno federal en unión de los gobiernos estatales recurrieron a la celebración de convenios, en los que manifestaban su voluntad concurrente, con plena convicción de que éste era el mecanismo adecuado para modificar el régimen impositivo de cada estado.

El gobierno federal al hacer un estudio sobre el sistema fiscal concluyó que si se aspira a un desarrollo armónico, se

debe buscar ante todo la unidad económica de la nación y para lograrlo se revisó la estructura de los sistemas tributarios estatales actualizándolos de acuerdo con los principios de proporcionalidad y equidad. Se ha procurado modernizar y unificar los sistemas administrativos, particularmente en lo concerniente a introducir mejoras tendientes a lograr una recaudación suficiente.

Así constatamos que la federación ha estado atenta en busca de nuevos cauces en la coordinación.

Por otra parte, se promueve la incorporación efectiva de los municipios a la mecánica de los Convenios Unicos de Coordinación, en la vía de concentración de acciones de los gobiernos municipal, estatal y federal.

Para llevar a cabo estas tareas, la Federación, se ha valido de varios mecanismos, pero principalmente de la Ley de Coordinación, quien señala los lineamientos que se han de seguir en este ámbito, y por ello se pugna para que se entienda al Sistema Nacional de Coordinación como "el conjunto de cargas fiscales congruentes entre sí, que al ser captadas reflejen la armonía:

- Del universo de los contribuyentes.
- De los elementos y fase relevantes de la estructura y del proceso económico.
- De las cuotas o tarifas que se refieren a cada momento del acontecer económico.
- De las instituciones mecanismos y procedimientos que tienen como finalidad obtener ingresos.

Estas últimas para sufragar los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios".<sup>18</sup>

18 Cfr. VALDES VILLAREAL, Miguel.—Ponencia "La Coordinación Fiscal Mexicana", sustentada en el V Congreso Anual del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, celebrada en Hermosillo, Sonora.

A partir de 1976, se ha utilizado la planeación como el instrumento idóneo para lograr el tan deseado desarrollo integral, al adoptarse como un sistema permanente de trabajo, el cual permite conjuntar coordinadamente los esfuerzos realizados por los sectores público, privado y social; desconcentrar las actividades y recursos; fortalecer el federalismo por medio de una mayor participación de las entidades federativas; inducir el crecimiento de las regiones que requieran de condiciones especiales de desarrollo; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población; propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades inmediatas; encauzar dentro del marco de respeto a la libertad, a la gran población rural dispersa mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias.

Al adoptarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se establecieron mecanismos con los que se pretende obtener mejores resultados en los programas de beneficio popular que se vienen desarrollando en todo el país. Con estas modificaciones, se quiere lograr una distribución equitativa de las funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, con lo que se lograría que las autoridades tanto locales como municipal participaran activamente en la determinación de las necesidades prioritarias y la ubicación de las obras que se llevarían a cabo para resolver dichas necesidades.

También se desea que las autoridades locales proyecten, planeen, construyan o contraten las obras que requiera su población, procurando obtener una mayor eficiencia y una gran reducción en el gasto, que de otra manera tendría que llevar a efecto la federación invirtiendo más tiempo y recursos en la realización de dicha acción.

Al procurar fortalecer las haciendas públicas estatales a través de los mecanismos señalados por la Coordinación Fis-

cal, se quiere que los estados gubernativos no dejen de dar educación, salud, vivienda u otros servicios por falta de recursos.

Asimismo, se persigue que los beneficios se extiendan al mayor número de individuos y regiones del país con lo que se lograría un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, se aumentarían los empleos y se desconcentraría la riqueza.

Se trata también, que el nivel de inversiones por parte de los estados y municipios se incremente, para que esto no signifique un freno en el desarrollo de la economía.

Por lo que respecta a los residentes de los municipios, se procura incorporarlos a la administración pública estatal.

Se aspira que la coordinación tenga la difusión pertinente a través de los medios masivos de comunicación directa con los contribuyentes y que éstos puedan dar su opinión y sobre todo puedan proporcionar a la administración una sugerencia acertada, con el fin de que se supere todo lo hasta ahora logrado.

Por otra parte, veamos las acciones que está realizando el gobierno federal, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos:

En la IV Reunión de la República, fue modificada la concepción de los Comités Promotores de Desarrollo COPRODES,<sup>19</sup> siendo ahora facultad de los ejecutivos estatales el decretar el establecimiento de sus Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal COPLADES quienes tienen la tarea de actualizar los Planes de Desarrollo Estatal PLADES, los que en su fase de programación, realizan la participación de

19 - Infra.

los Estados en el Programa de Acción del Sector Público, al proporcionarles los lineamientos de política regional, la metodología para la actualización de los PLADES y los lineamientos programáticos para el propio Programa de Acción del Sector Público.<sup>20</sup>

El Gobierno Federal por medio de este Programa de Acción del Sector Público 1980-1982, establece como propósitos principales: aumentar la eficiencia y congruencia de las acciones del gasto público, vinculando las políticas y programas sectoriales y regionales entre sí, con los objetivos y estrategias del Plan Global de Desarrollo; asimismo, identificar los cruces y encadenamientos programáticos más significativos, compatibilizando entre sí las acciones con los sectores y las regiones; orientar la definición de los programas y presupuestos anuales proporcionando un marco de referencia con mayor detalle de la acción pública a los sectores privado y social; y poder así reforzar las actividades de normatividad en materia de programación.<sup>21</sup>

A últimas fechas se pretende que los Estados se coordinen para evaluar las obras públicas realizadas, con el fin de que los gobiernos locales estén ampliamente informados, no sólo del avance de los programas y acciones del Gobierno Federal, a nivel nacional y regional, sino también de las características y avances de su propia actuación; de esta manera se alcanzarán mayores niveles de autonomía y de congruencia en las decisiones.

20. El Programa de Apoyo al Sector Público es la traducción de los lineamientos del Plan Global a Programas específicos.

21. PABLO S. LAÍS de.—"Política Regional" Monterrey, Nuevo León, febrero de 1981, pág. 11.

### 3. LA COLABORACION EN INVERSIONES PUBLICAS.

La coordinación en la política de inversiones públicas tiene varios requisitos:

*Primero.* El que exista una política, siendo ésta una precondición.

*Segundo.* Que para que exista una política de inversiones debe haber un orden interno dentro de cada una de las entidades que forman el sector público federal. Este requisito se debe a que el sector público es sumamente complejo.

Hasta antes de 1930 no existía una Ley General de Planeación que coordinara y definiera en forma precisa las tareas que debía realizar cada entidad del sector público y es por ello, que cada una realizaba actos que no eran congruentes con los realizados por sus similares, dando origen a una pérdida considerable de tiempo y sobre todo de recursos.

Para evitar este grave problema, se crearon organismos exprofeso para construir presas, zonas de riego, caminos, puentes, etc. pero hasta que se tuvo la Ley de Planeación se pudo hablar oficialmente de un Plan de Desarrollo; este primer plan fue el Plan Sexenal elaborado en 1933 por el Partido Nacional Revolucionario el cual reglamentaba las formas de actuar del gobierno en el período de 1934 a 1940.

En 1939 el Partido de la Revolución Mexicana trabajó en un segundo Plan Sexenal, que como documento de planeación fue superior al primero, pero fue abandonado y se cayó en una especie de pragmatismo, es decir, ir resolviendo los problemas como se fueran presentando, a través de la creación de comisiones encargadas de ir sopesándolos en lo particular.

Las experiencias como resultado de ese abandono, se orientaron hacia una coordinación más restringida, que se orientó al aspecto regional, pero la principal falla que condujo a estas comisiones a no lograr su objetivo, fue el de agrupar a una

región a partir de un recurso, ya fuera hidráulico, agropecuario, etc. pues sabemos que las diferentes tipologías de las regiones<sup>22</sup> nos obligan a tratarlas de distinta manera, atendiendo a su economía, categoría política, desarrollo demográfico y sobre todo los medios de comunicación con que cuenta cada una de ellas.

La campaña del Licenciado Alemán, se apoyó en crear lo que se denominó Consejos de Planeación Económica y Social, los cuales funcionaban regionalmente en asambleas o mesas de trabajo, en las que se discutían las acciones requeridas para lograr el desarrollo, discusiones que prácticamente fueron a nivel estado; por medio de este mecanismo de coordinación se invirtieron cientos de millones de pesos para obras hidráulicas, de caminos, etc.; claro que con apoyo del Gobierno Central.

En 1947 al estudiar este hecho la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió crear la Comisión Nacional de Inversiones, para que hiciera los estudios pertinentes al respecto, la cual se disolvió al poco tiempo,<sup>23</sup> pero fue una buena experiencia al obtener el pleno conocimiento de que los planes dispersos no funcionarían, sino que se requería a toda costa de la coordinación, pues de lo contrario no existiría orden en los financiamientos necesarios y menos aún se lograría la integración de los programas.

Es hasta 1954, con el Licenciado Adolfo Ruiz Cortines cuando se crea la Comisión de Inversiones, como un órgano

22 Municipios indígenas, agrarios, urbanos, semiburbanos, industriales, mineros, cabecera de distrito o capital de estado. "El municipio" estudio elaborado por el IEPES, en 1979.

23 Ver en el apéndice el Decreto que dispone que las funciones que desempeñaba la Comisión Nacional Mixta de Inversiones respecto a las Instituciones Nacionales de Crédito estarán a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

que depende directamente del Presidente de la República.

Una de sus importantes tareas fue la de buscar la forma de integrar programas sectoriales, lográndose algunos éxitos como el Plan Educativo de los Once Años.

El siguiente régimen presidencial, en 1959, transformó a la Comisión de Inversiones en la Secretaría de la Presidencia, Secretaría que entraba a ser un organismo coordinador de toda actividad ligada al desarrollo económico y social a partir de un tronco común que era la inversión pública.

Una vez establecida la Secretaría de la Presidencia se crea la Dirección de Inversiones Públicas, en la cual se encuadrarían y coordinarían estos programas de inversión.

En el período 1960-1964 los programas contenían criterios centrales, los que pugnaban porque las inversiones tuvieran una elevada productividad económica y social, se aspiraba a la ampliación de su campo de acción y se procuraba la conservación de las obras ya llevadas a cabo dando prioridad a las obras en proceso.

Así de una planeación nacional regional se entró a una planeación del sector público.

Para complementar estas tareas de planeación y coordinación en marzo de 1962, tanto las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, crearon la Comisión Mixta que elaboró el Plan de Acción Inmediata de 1962 a 1964, el cual no fue observado por falta de difusión.

Posteriormente la Comisión formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, el que recogió las actividades que se iban a desarrollar en el sector público, para quien el Programa era obligatorio.

Por medio de las inversiones públicas se ha tratado de

distribuir con mayor equidad el ingreso nacional, al aumentar las obras de beneficio social.

También se ha tratado de mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y en general el bienestar social.

Para hacer efectivo el programa 1966-1970 se requería un mecanismo de corto plazo y, no habiéndolo, se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento la cual analiza el financiamiento, inversión y gasto.

Una de las primeras cosas que consiguió esta Subcomisión fue implantar un lapso definido para la caducidad de las autorizaciones y también coordinó la inversión y el gasto corriente o de operación que en muchos de los casos eran incoherentes y por lo tanto frenaban, los planes de desarrollo.

En 1971 se creó la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público. Con esta comisión ya no tan solo se programaba la inversión, sino también el gasto y se podía medir las repercusiones de ambos en la actividad económica y en las finanzas nacionales.

Para lograr esta planificación, se crearon primero unidades de programación dentro de cada dependencia, más tarde se crean las comisiones sectoriales y estos mecanismos se ven fortalecidos al crearse todos aquellos organismos que procuran la participación estatal y municipal en la toma de decisiones.

En 1970-1976, se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Los avances obtenidos en cada una de estas experiencias han provocado que los instrumentos de racionalidad de las

actividades del sector público respondan integralmente a las necesidades del país.

Por lo tanto, esta administración (1976-1982) ha elaborado planes sectoriales y estatales que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre, haciendo posible establecer compromisos viables con los distintos sectores de la sociedad, pues la planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y por ello, es un proceso fundamentalmente político; también se sabe que si esta planeación del desarrollo no se lleva a cabo en forma integral no se podrá uniformar la metodología para la formulación de todos los planes para actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como para fortalecer las áreas técnicas programáticas que mejoren los instrumentos de previsión

Para lograr una planificación integral se aprobó el Plan Global de Desarrollo, el cual contempla los objetivos del Programa de Gobierno integrados congruentemente con la participación de los sectores social y privado, además cuida la compatibilidad de los proyectos de planes sectoriales y estatales así como su congruencia global, con el fin de que se evite el dispendio y el uso irracional de los recursos.

Para lograr la congruencia entre las acciones del Gobierno Federal y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se integró el Programa de Acción del Sector Público a mediano plazo<sup>24</sup> el cual es la traducción de los lineamientos del Plan Global a programas específicos, es decir vincula las políticas y programas sectoriales y regionales entre sí, y orienta la definición de los programas y presupuestos anuales requeridos para ello, aumentando con ello la eficiencia y congruencia de las acciones y del gasto público.

24. Ver Decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, artículo 4o. fracción III.

Por ser este último un instrumento de política económica de gran importancia, ha sido necesario su eficiente ejercicio y estricto control.

Se ha procurado estimular los sectores estratégicos así como, aumentar en terminos relativos, el gasto de inversión, el cual se orienta hacia dos prioridades básicas: el sector agropecuario y el energético.

En virtud de que se ha querido que estas inversiones redunden en beneficio de todos los habitantes de la nación, se ha tenido necesidad de crear mecanismos que colaboren con el gobierno federal para llevar a efecto los estudios requeridos para lograr una mayor distribución de las mismas.<sup>25</sup>

Ahora pasemos al estudio de cada uno de dichos mecanismos.

## A. LOS MECANISMOS DE FOMENTO DE LA INVERSION PUBLICA.

### 1. CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION.

Los Convenios Unicos de Coordinación celebrados por el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, son un instrumento de planeación regional del sector público de creación reciente.

Mediante este instrumento, se logran reasumir congruentemente todas las gestiones parciales que pudiera efectuar un Estado, en sus relaciones con la Federación, ya que se unifican en un solo instrumento jurídico los diversos convenios que se venían suscribiendo.

25 Cfr. PAZ SANCHEZ, Fernando.—"La Coordinación en las Inversiones Públicas".—Colección Seminarios No. 6 editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la 45 Secretaría de la Presidencia, pág. 299 y ss.

Su creación se debe a los intentos de coordinación de los programas de inversión, los cuales buscaban transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a los gobiernos de las Entidades Federativas para la ejecución de obras de infraestructura social y económica, las cuales podían ser mejor realizadas y con mayor eficiencia por los organismos locales y de paso fortalecer la capacidad de programación, administración y ejecución de los gobiernos de los Estados.

Los Convenios Unicos de Coordinación están diseñados de tal forma que refuerzan el federalismo económico por medio de la independencia de que gozan las Entidades Federativas para administrar los fondos transferidos y para aprovechar racionalmente los recursos, dado que la asignación de fondos requiere de previa programación.

Los Convenios Unicos de Coordinación a su vez refuerzan el federalismo político, al promover una mayor y mejor participación de todos los grupos integrantes de la comunidad.

También, apoya la reforma administrativa al descentralizar las funciones de programación, presupuestación y evaluación del desarrollo regional a las Entidades Federativas. Desde 1977 se han venido incrementando los recursos y programas canalizados al Convenio Unico de Coordinación, con miras a convertirlo en Convenio para el Desarrollo, por ello, se incluyen ahora Programas Estatales de Inversión, Programas Sectoriales Concertados y Programas de Desarrollo Estatal.

Así cabe destacar la decisión de que el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) conservando sus características esenciales se incorpore en su esquema global al Convenio, para inducir una mayor intervención de los gobiernos de los estados en su diseño y ejecución.

De manera semejante los programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

Marginados (COPLAMAR) se han incorporado al Convenio. Mediante sus acciones, en congruencia con la estrategia de desarrollo social, se busca la participación de los gobiernos estatales para acelerar la integración de los grupos menos favorecidos por el desarrollo en los niveles de bienestar que exige ahora el progreso general del país.

## 2. COMITE PROMOTOR DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO DEL ESTADO AHORA COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL

El Ejecutivo Federal en 1917 creó el Comité Promotor de Desarrollo Económico del Estado de Yucatán como un medio para impulsar y coordinar el desarrollo estatal, posteriormente y viendo su conveniencia se fueron estableciendo en cada una de las Entidades Federativas.

Estos organismos en su vigencia, podemos decir que pasaron por cuatro etapas, las cuales abordaremos someramente en virtud de que estos organismos fueron transformados en lo que ahora se llama Comité de Planeación del Desarrollo Socioeconómico de los Estados.

a) La primera etapa la localizamos en el período que va de 1971 a 1975.

Sus funciones sintéticamente podemos decir que eran:

1. Incrementar el empleo.
2. Fomentar el aprovechamiento de los recursos estatales.
3. Asesorar los estudios de factibilidad económica tendiente al aprovechamiento de los recursos estatales.
4. Proponer programas de desarrollo económico y social.
5. Elaborar proyectos de inversión.

6. Promover y conducir obras.
7. Inventariar los recursos humanos y naturales.
8. Establecer Comités Regionales de Desarrollo.
9. Proponer medidas para el cumplimiento de sus funciones.
10. Aprobar los contratos de prestación de servicios celebrados por el coordinador.

Este Comité cesionaba mensualmente y el Coordinador General era quien señalaba los puntos a discutir.

Los recursos con los que funcionaba dicho Comité no estaban señalados precisamente.

Al expedirse el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa, en 1974, se vincularon las tareas de programación de la inversión pública federal a los Comités.<sup>26</sup>

En cumplimiento a dicho acuerdo, se presentaron en 1974, por vez primera, las propuestas de inversión requeridas, las cuales no fueron consideradas en la asignación y aprobación del gasto público federal para 1975 debido fundamentalmente a que no todos los estados estaban representados, existían graves deficiencias técnicas y una gran ambición en cada programa, sin considerar los recursos con los que se contaban.

- b) La segunda etapa la encontramos con las modificaciones de los COPRODES en 1975 y la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

El 28 de enero de 1975 se publica el Decreto presidencial que creaba los Comités que todavía no se habían constituido, asimismo se modificaban las bases de integración y fun-

26 Ver artículo 1o. y 7o. del mencionado Acuerdo.

cionamiento de los veintinueve que se establecieron en la primera etapa. La creación de estos organismos y su homogenización se hacía con el fin de apoyar los programas de desarrollo regional y fortalecer la descentralización de las actividades económicas.

Estas modificaciones consisten en reservar la presidencia de dicho Comité al Gobernador del Estado, el Gobierno Federal estaría representado por funcionarios federales en los Estados.

Esta Comisión se integraba como un órgano colegiado en el que participaban representantes de las dependencias y entidades federales vinculados a las tareas de desarrollo regional.

El presidente de la Comisión, era el Secretario de la Presidencia; esta comisión contaba con un Secretario Técnico constituido por la Dirección General de Desarrollo Regional de esa dependencia, además de todos aquellos representantes que se creyera conveniente.

Entre otros objetivos que se fijaron a esta Comisión cabe destacar.

- a) Concretar formas de coordinación entre las distintas autoridades —Federal, Estatal, Municipal— y los sectores de la población.
- b) Facilitar el establecimiento de procedimientos de comunicación entre las dependencias gubernamentales.
- c) Propiciar la Colaboración al formular los estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de las actividades productivas.
- d) Armonizar las actividades tendientes al desarrollo regional.

c) La tercera etapa surge con la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos y las adecuaciones en los COPRODES (1976)**.

El 26 de mayo de 1976, fue publicada la **Ley General de Asentamientos Humanos** y ésta confirió a la **Secretaría de la Presidencia** atribuciones en materia de desarrollo urbano, facultad que iba unida a la obligación de brindarles a los **Estados y Municipios** que así lo solicitaran, la **Asesoría y el auxilio** requerido al respecto y en virtud de que los **COPRODES** habían demostrado su eficacia como canales para la programación del desarrollo regional, se les adicionaron funciones al respecto, como son:

- Coadyuvar en la elaboración de planes urbanos.
- Coordinar las acciones federales de desarrollo urbano en apoyo a **Estados y Municipios**.
- Promover convenios para la consecución del desarrollo socio-económico.
- Recabar información en materia urbana para la elaboración del **Plan Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano**.

También a la **Comisión Nacional de Desarrollo Regional** se le introdujeron los ajustes necesarios por Decreto de fecha 28 de junio de 1976, el cual estableció las siguientes responsabilidades:

- a) Coordinar el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano**.
- b) Coordinar su revisión mediante un proceso permanente de análisis y evaluación.
- c) Fomentar la participación de otras **Entidades Públicas**.

Además se señaló la integración del **Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano** con lo cual se proporcionaría apoyo documental y técnico en materia urbana.

d) La cuarta etapa surge con la publicación del decreto por el que se dispone que los COPRODES establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación de los diversos sectores de la comunidad, de fecha 11 de marzo de 1977.

Con la publicación tanto del Acuerdo<sup>27</sup> como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>28</sup> se alteró el sistema de planeación de desarrollo regional que se había venido articulando hasta entonces, pues se otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de planeación regional, que antes estaba a cargo de la Secretaría de la Presidencia y de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

Por otra parte a la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas se le asignó la planeación del desarrollo urbano.

Esta redistribución legal de atribuciones derogó de hecho al Decreto Presidencial de 28 de junio de 1976 que establecía las Bases de integración y funcionamiento de la multicitada Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, la cual dejó de operar al inicio de la actual administración.

En contrapartida el 8 de junio de 1977, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano presidida por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con el fin de formular el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Todos estos hechos trajeron como consecuencia que las

27 De fecha 6 de diciembre de 1976.

28 De fecha 29 de diciembre de 1976.

bases jurídicas de los COPRODES fueran modificadas por el Decreto de fecha 11 de marzo de 1977.

Estas modificaciones liberaron a los COPODRES de las últimas cuatro funciones adicionadas, en torno a las atribuciones otorgadas a la Secretaría de la Presidencia por la Ley de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y a su vez se adicionan las siguientes:

- Fungir como órgano de consulta sobre la situación socio-económica estatal.
- Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre los logros alcanzados en el Convenio Unico de Coordinación.

En virtud de que ya dimos un vistazo rápido a estos organismos, ahora pasemos al estudio de los COPLADES.<sup>29</sup>

Existía la necesidad de que la naturaleza jurídica de los COPRODES que eran el resultado de un acto unilateral del Ejecutivo Federal se convirtiera en el producto de la concertación de los tres niveles de gobierno, pero en forma comprometedor, en base a sus respectivas esferas de atribuciones y competencias establecidas por nuestra Constitución, por ello ahora los COPLADES se crean mediante un Acuerdo de Coordinación —conforme al Convenio Unico de Coordinación— entre el Gobierno del Estado y el Ejecutivo Federal.

Se tenía la tendencia de considerar que los COPRODES eran una dependencia más del Gobierno Federal, pero con la creación de los COPLADES se tiende a convencer que los Comités son unidades administrativas que dependen directamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero

29 Estudio conforme a los proyectos que ha venido realizando la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia.

no por ello se tiene que pensar que el funcionamiento de estos depende del gobierno federal sin responsabilizar en sus tareas y compromisos a las demás partes que los integran, por ello la presidencia de estos organismos se ha reservado a los Gobernadores.

Por otra parte, aún cuando desde los primeros Decretos que crearon a cada Comité, se estipuló que eran organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, realmente se advirtió que en la práctica no utilizan la primera y no disponen del segundo y por lo que se refiere a los COPLADES podemos ver que en el decreto por el cual se derogó el que dispuso que los COPRODES establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, fueran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, en su artículo 3o. dispone que el Ejecutivo Federal acordará con los Ejecutivos Estatales, en el marco del Convenio Unico de Coordinación, el procedimiento para transferir a los COPLADES los recursos y bienes que formen parte del patrimonio de los COPRODES, pero estos recursos son mínimos, pues solamente aquéllos recibieron transferencias económicas parciales provenientes de aportaciones hechas por Dependencias Federales y/o, Estatales en 1979 la Secretaría de Programación y Presupuesto les canalizó en forma de subsidios, recursos financieros para la formulación de Planes de Desarrollo Estatales, en 1980 se han previsto partidas y asignaciones dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación relativo al Convenio Unico de Coordinación. Ahora se pretende que los COPLADES cuenten con recursos financieros, que apoyen su funcionamiento, aportados por ambas partes, cláusulas 6a. y 7a. del Acuerdo de Coordinación.

Ahora bien en los COPRODES no se llevaba un control de las personas que integraban este organismo; actualmente en los COPLADES se trata de delimitar específicamente a sus integrantes, que son:

Un presidente, un coordinador general, un secretario técnico, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal así como de los órganos que actúan en el mismo y los titulares de las comisiones de los sectores público, social y privado.

Además participarán mediante invitación expresa los presidentes municipales, los representantes de trabajadores y campesinos así como de sociedades cooperativas; los representantes del sector empresarial, de instituciones de educación superior y de centros de investigación; también senadores y diputados tanto federales como locales.

En este nuevo organismo ya quedó delimitado que la invitación se hará en forma expresa, lo que en los COPRODES no se especificaba.

Los COPRODES carecían de políticas generales establecidas por parte de las Dependencias y Entidades Federativas; lo cual propiciaba una deficiente relación de trabajo en las áreas centrales de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados que operaban a nivel estatal; ahora se ha pedido que cada COPLADE expida su Reglamento Interior<sup>30</sup> para evitar funciones casuísticamente, conforme al estilo personal de quien lo preside o coordina.

Dicho Reglamento Interior deberá especificar la integración del mecanismo colegiado, su constitución por funciones, las obligaciones y los derechos de cada parte involucrada, las modalidades de operación, la forma de adopción de reso-

30 Ver en el apéndice el Proyecto de Acuerdo de Coordinación en su primer cláusula transitoria.

luciones, su seguimiento y evaluación, el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales y regionales así como la formulación de programas de trabajo, son algunos de los aspectos que deben incluirse en el Reglamento que se establezca.

Los COPRODES también se enfrentaban a la falta de una adecuada capacitación técnica y administrativa de parte de muchas de las personas que los representaban y sobre todo por lo que se refiere a la planeación del desarrollo y la programación del gasto público, que es precisamente una de las áreas de trabajo en la que se aprecia un mayor grado de centralización en la administración mexicana; para tratar de subsanar esta grave deficiencia, en una cláusula del multicitado Proyecto de Acuerdo de Coordinación se pretende que el Ejecutivo Federal pacte con los Gobiernos de los Estados, otorgar a estos últimos, a través de sus dependencias competentes, el apoyo técnico necesario para el establecimiento y debido funcionamiento del Comité.

El propósito de esta capacitación técnica y administrativa para los funcionarios estatales y municipales que integran cada Comité es para que estén, en posibilidad de coadyuvar en las áreas de planeación, programación y presupuestación, así como de formulación y evaluación de proyectos, que se le asignen a los mecanismos colegiados.

Para estos efectos, se podrán aprovechar las instituciones de enseñanza superior y aquellos con los que cuenta el gobierno federal para la capacitación de sus recursos humanos.

Creemos que en la cláusula tercera fracción VI del mencionado Acuerdo de Coordinación, al señalar una de las funciones del COPLADES no se especificó debidamente que lapso de tiempo debería transcurrir para remitir información tanto al Ejecutivo Estatal como al Federal, sobre la evaluación ob-

tenida en los programas y acciones concertados conforme al Convenio Unico de Coordinación, dando cabida con ello a que esta función sea indistintamente interpretada originando que cada organismo la realice con diferentes intervalos de tiempo.

También en la fracción VIII de la citada cláusula señala como otra función de dicho Comité la de coordinarse con otros Comités para definición, ejecución, control y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales la cual requiere de un Organismo Coordinador como la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano que oriente y coordine las actividades en todos los COPLADES, tomando en consideración la participación de representantes de los tres niveles de gobierno de los sectores privado y social de cada Entidad Federativa.

### 3. PROGRAMA INTEGRAL DE DESARROLLO RURAL.

En 1974 la Secretaría de la Presidencia emprendió el establecimiento de Comités Estatales de Desarrollo Rural a través de la Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas, con el propósito de coordinar la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

Dichos Comités tenían similitud en su integración con la de los COPRODES,<sup>31</sup> con tres diferencias:

- a) En ellos sólo participaban los funcionarios federales de mayor rango en el Estado que estuvieran relacionados con el PIDER. El Sector Privado no estaba representado en tales Comités.

31 Consultar el inciso anterior al respecto.

b) El gobierno de cada estado presidía el respectivo Comité, apoyándose en un Vocal Ejecutivo para efectuar las labores de coordinación y vigilancia de las obras y servicios comprendidos en los programas regionales.

c) Los Comités fueron creados sin mediar en ningún caso, algún ordenamiento de carácter jurídico o administrativo.

Este tipo de Comité surge de un programa tendiente a contrarrestar las consecuencias de un modelo económico que impulsó la industrialización a través de diferentes medidas de política fiscal y financiera, así como la agricultura comercial apoyada en grandes obras hidráulicas, investigación de créditos y abastecimientos de insumos, lo que permitió alcanzar altas tasas de productividad y crecimiento, en este sector.

Por el contrario la economía campesina enfrentaba problemas de desempleo o subempleo, bajo índices de productividad e ingresos y déficit en los mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.

Con esta política se originaron movimientos migratorios de los habitantes de las comunidades rurales hacia las ciudades, contribuyendo a agravar en gran medida los conflictos que en gran número ya tenían éstas y puesto que la atención que los Estados podían dar a este subsector era insuficiente, se pensó en establecer un programa de inversiones públicas con la idea de canalizar mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país, que disponiendo de potencial productivo no lograban su aprovechamiento por la falta de infraestructura necesaria, a este programa se le denominó Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

Ahora recientemente se ha redefinido este plan, superando la conotación de "simple programa" de inversiones públicas, al darle un significado más amplio, al concebir el desarrollo de las comunidades rurales como resultado de la

unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno, en un proceso participativo con sus habitantes, a partir de un diagnóstico de sus recursos, potencialidades y necesidades.

Los objetivos de este programa se encuentran estrechamente vinculados con los del Plan Global de Desarrollo y del Sistema Alimentario Mexicano.

El objetivo general que persigue el PIDER es:

Promover un desarrollo sostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido, mediante la participación activa y organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizados hacia inversiones productivas que garanticen el acceso a niveles mínimos de bienestar.

Y para tratar de alcanzar este objetivo general se tiene que trabajar primero sobre estos cinco objetivos específicos:

- a) Aumentar la producción de alimentos básicos.
- b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.
- c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- d) Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso generado.
- e) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

Este programa tiene las características de ser federal, productivo, multisectorial, descentralizado y participativo. El PIDER para alcanzar sus objetivos realiza tres tipos de programas que a saber son: productivos, de apoyo y de beneficio social; las acciones a través de éstos se dirigen a las comunidades rurales más atrasadas del país, pero las cuales disponen

de potencial productivo que tan solo requieran de apoyo del Sector Público para complementar su infraestructura básica y así poder elevar los niveles de vida de la comunidad.

El PIDER atiende micro-regiones, integradas por municipios atrasados, al promover su participación y cooperación en la ejecución de los proyectos, ya sea a través de mano de obra, materiales de la región o aportaciones en efectivo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia globalizadora de la Administración Pública Federal, debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos y normas generales en sus distintas fases (planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación), así como coordinar su operación a nivel nacional.

En 1981 se pensó en incorporar el PIDER al esquema del Convenio Único de Coordinación, con lo que se permitirá que los Gobiernos de los Estados participen en mayor medida en los programas que se acordaran con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus intereses y capacidad técnica y administrativa.

Esta incorporación se efectúa, mediante la celebración de Acuerdos de Coordinación para el Desarrollo Rural entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales.

En estos Acuerdos de Coordinación se prevé la integración del Subcomité Estatal de Desarrollo Rural como parte del Comité Estatal de Planeación y de un Subcomité Regional en cada una de las micro-regiones atendidas por el PIDER.

En forma descentralizada y anualmente se realiza el proceso de programación-presupuestación del PIDER; mas este proceso se lleva a cabo en dos etapas: la primera es cuantificar las necesidades de inversión que requieran para el año siguiente vinculándolas a los programas del Sector Público.

La segunda etapa de este proceso consiste en ajustar las propuestas preliminares en cada uno de los Estados, con base en los rangos de inversión que les corresponde, las estrategias de desarrollo difundido para cada una de las micro-regiones, en los programas de mediano plazo y el análisis de los expedientes técnicos de los proyectos programados.

La evaluación del programa se realiza en tres formas: el seguimiento continuo, la evaluación anual de metas operativas y la evaluación de resultados.

El seguimiento continuo, se hace a través de las informaciones mensuales y la evaluación anual, sirve para medir el cumplimiento de las metas operativas propuestas y su relación con el ejercicio presupuestal.

La evaluación de resultados se orienta a medir los efectos del Programa en términos de producción, ingresos y empleo generados, principalmente.

En el primer informe de avances de la ejecución del Plan Global de Desarrollo correspondiente a 1980, dado a conocer por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se asienta que el gobierno, por medio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR) y del PIDER, destinó 30 mil millones de pesos a la atención de la población marginada urbana y rural.

Esto benefició a las comunidades, con acciones de capacitación, empleo cooperativo, promoción de obras de infraestructura básica, apoyo a pequeñas unidades de producción, regularización y legalización de la tierra así como servicios educativos y de salud.

El PIDER a través de sus acciones, también ha tratado de dar un mayor apoyo presupuestario a los municipios del país

para que puedan decidir directamente la intensidad y orientación de las inversiones para la producción de los alimentos y para ello el PIDER desarrolla tres acciones fundamentales que son: financiar proyectos de apoyo a la producción (infraestructura), proyectos productivos agropecuarios y de pesca así como programas de desarrollo social (aulas y centros de salud).

Para lograr la autosuficiencia en todos los productos básicos se ha elaborado el Sistema Alimentario Mexicano el cual parte fundamentalmente de una fijación lógica de las metas, pues se quiere una alimentación suficiente para todos los mexicanos.

Hasta antes del Sistema Alimentario Mexicano, las metas de producción estaban simplemente condicionadas por las tendencias y por los datos de los consumos tal y como en realidad se daban, y no siempre la realidad es óptima en esta materia, por ello se quiso hacer una confrontación entre estas tendencias y realidades y lo que es deseable, para hacerlo posible en forma realista y objetiva, por ello es la primera vez que México dispone de un sistema coherente para orientar sus actividades en esta materia básica.

## B. LAS SUBVENCIONES O AYUDAS PRESUPUESTALES.

Muchas veces la política fiscal se sirve del gasto presupuestario para fomentar —directamente— la inversión privada, utilizando la técnica de la subvención, también llamada "prima a fondo perdido" en la terminología oficial de las cuentas de las administraciones públicas.<sup>32</sup>

32 ALTIBAÑA GARCIA QUINTANAR, César.—Las opiniones del tributo ante la Inversión Privada.—Revista de Derecho Privado, junio 1974. Madrid, España.

Esta figura se configura como una transferencia de capital y se define como subsidio concedido por las Administraciones Públicas a cargo de la cuenta de capital y con la finalidad de contribuir en el nivel de inversión del agente beneficiario o en su riqueza.

A los distintos sectores de la economía se les otorgan diferentes tipos de subsidios los que generalmente van acompañados de otras medidas complementarias con el fin de cumplir objetivos económicos, políticos y sociales.

Los efectos que producen estos mecanismos son distintos, en cuanto al país que los utiliza, en el caso de los países desarrollados afectan los intereses de terceros, lo que no sucede al ser utilizados por los gobiernos de los países en desarrollo.

Las Subvenciones son utilizadas pues crean menos distorsiones y se logra mayor eficiencia en el sector que se busca favorecer y menos rigidez al reducir las probabilidades de la aparición posterior de problemas semejantes.

Además, también con estos mecanismos se aminoran los desequilibrios entre una región y otra, logrando una distribución del ingreso más justa y más equitativa.

Muchos de los subsidios otorgados, inciden en las remuneraciones relativas a los factores de la producción o estimulan el aprovechamiento de rendimientos crecientes a escala, en los sectores en que ello sea posible.

Pero hay que tener cuidado pues la incorrecta utilización de los subsidios puede también conducir al agravamiento de las distorsiones y rigideces en la economía.

Por ejemplo al otorgar un subsidio a una actividad que no lo requiere o cuyo estímulo se realiza a costa del crecimiento de otros sectores.

Existen dos clases de subsidios: los reales o efectivos y los virtuales; los primeros suponen una erogación directa (sin contrapartida por el lado del ingreso); los segundos se otorgan con cargo a un impuesto, pero ambos se otorgan con cargo al Presupuesto de Egresos (aún cuando de hecho no son aportaciones directas de recursos reales del Estado, hacia los contribuyentes, sino más bien reducciones de impuestos).

Debe destacarse al respecto, que la totalidad de los subsidios que se otorgan con cargo al Presupuesto de Egresos, no implican una pérdida sin compensación para el Estado, ni siquiera son semejantes en su naturaleza a los subsidios o participaciones de la Federación a los Estados, subsidios a la educación, al consumidor, etc. Representan más bien la liberación de una carga fiscal que podía no haberse colectado, de no existir el subsidio.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981<sup>33</sup> en su artículo 15 señala que los beneficiarios de subsidios de cualquier índole,<sup>34</sup> otorgados por el Gobierno Federal, deberán rendir cuenta detallada de la aplicación de los fondos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, acompañando los respectivos comprobantes, así como la información y justificación correspondiente en la forma que ésta los requiera, con el fin de verificar si se está llevando a cabo la utilización del mismo, en la forma indicada por el Ejecutivo Federal.<sup>35</sup>

Por otra parte los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, así como las participaciones que sobre impuestos y productos

33. Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1980.

34. Estados, Municipios, Instituciones o Particulares.

35. Ver artículo 25 último párrafo de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público de fecha 31 de diciembre de 1976.

federales correspondan a las Entidades Federativas, al Distrito Federal o a los Municipios, se sujetarán a las reglas que fije la Ley de Ingresos de la Federación, las cuales deberán comunicarse a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que realice la afectación presupuestal correspondiente.

El Ejecutivo Federal, podrá abstenerse de ministrar subsidios a las Entidades Federativas y a los Municipios que en sus ordenamientos locales tengan establecido gravámenes tributarios, o sea cual fuere el aspecto que se les de, con violación de los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracción V y 131 de la Constitución General de la República sobre las fuentes de imposición privativas de la Federación.<sup>36</sup>

Pero no solamente por medio de los subsidios el gobierno, sacrifica o no percibe recursos, sino también a través de las exenciones de impuestos, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales y las participaciones.

#### IV. LA COLABORACION FINANCIERA

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la política monetaria y crediticia del país, coadyuva al control de las presiones inflacionarias, estimula la inversión privada, resuelve los desequilibrios que se plantean en el sector externo, propiciando así el incremento en la capacidad productiva de la economía, además se busca captar y asignar por la vía financiera recursos adicionales que apoyen, en forma complementaria el logro de las metas que el Sector Público, en su conjunto, se ha planteado para alcanzar un desarrollo económico, acelerado, sostenido y equitativo.

36 Ver artículos 18 y 19 de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Por ello, corresponde al Sector Financiero del país la instrumentación de acciones tendientes a reforzar el apoyo crediticio a los programas sectoriales y regionales de inversión que han sido considerados prioritarios en el esquema de desarrollo de cada uno de los Estados, tanto por el beneficio socio-económico que de manera directa produzcan, como por el incentivo que representan para el desarrollo y promoción de actividades productivas, cuyas fuentes de recursos y financiamiento se originan en los recursos no públicos.

La política crediticia se instrumenta a través de la operación de las diferentes instituciones nacionales de crédito y de los fondos federales de fomento económico, entidades que son coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de Cabeza de Sector Financiero.

#### A. EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Institución de Banca Múltiple, es una de las Instituciones Nacionales de Crédito que instrumenta la política crediticia y cuyos objetivos primordiales son:

1. Promover y financiar obras y servicios públicos o de interés social, así como obras de infraestructura urbana en las zonas prioritarias de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario.
2. Promover y financiar la vivienda popular.
3. Actuar a solicitud de los gobiernos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, así como de sus respectivas Entidades paraestatales, como agente financiero o como consejero técnico de la planeación, financiamiento o ejecución de obras y servicios públicos o de interés social.

Todas las acciones e inversiones tendientes al logro de los anteriores objetivos deben ser congruentes con los diversos planes de desarrollo urbano.<sup>37</sup>

Un importante renglón dentro de los programas de la institución lo constituye el financiamiento otorgado a autoridades Estatales y Municipales.

Las obras que con estos créditos se realizan permiten impulsar programas tendientes a lograr un desarrollo regional más equilibrado y fortalecer el pacto federal.

Veamos en el mapa número 1 que a continuación se presenta los financiamientos que otorgó esta institución a Estados y Municipios en el año de 1979.

Cabe hacer notar que en muchas Entidades se desconocían los mecanismos fiscales que podían fortalecer sus haciendas, dando por resultado que los planes y programas no se llevaran a cabo por falta de recursos.

Por ello, actualmente dentro de la política seguida por BANOBRAS se da énfasis a la asistencia técnica, la cual consiste en la identificación de proyectos de inversión a partir de las necesidades sentidas y de las prioridades señaladas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado.

Veamos en los cuadros estadísticos 1 y 2 así como en el mapa número 2 que a continuación se presentan los resultados que se han obtenido con la utilización de la asistencia técnica.

Conforme a los datos expresados anteriormente observamos que esta institución canaliza recursos hacia los ramos de

37. Ver Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., artículo 20.

agua y saneamiento, pavimentación y urbanización, mercados, rastros, electrificación, caminos y otras diversas obras, con tasas de interés muy reducidas y con plazos de amortización más amplios, es decir, en condiciones más favorables que las que ofrece el mercado de dinero.

Actualmente sus operaciones se ven fortalecidas con motivo de que en este año se aprobó se fusionara con el Banco Nacional Urbano, S.A.

## B. FONDOS DE FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS.

BANOBRAS ha creado varios fondos que tratan de satisfacer la demanda crediticia que origina el crecimiento de las ciudades. El más importante es el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FM), el cual se constituyó como Fideicomiso Federal el 26 de julio de 1972,, con la finalidad de otorgar financiamiento a largo plazo y bajas tasas de interés a los municipios de escaso desarrollo económico, para destinarlos a obras básicas de infraestructura urbana tales como: agua potable, alcantarillado, rastros y mercados.

A partir del mes de febrero del pasado año se inició un programa de reformas dentro del fideicomiso, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de los municipios al permitirles modificar el tipo del monto de las operaciones realizadas, en relación a la demanda de crédito que realizan los Ayuntamientos, imprimiendo un mayor dinamismo a esta entidad crediticia.

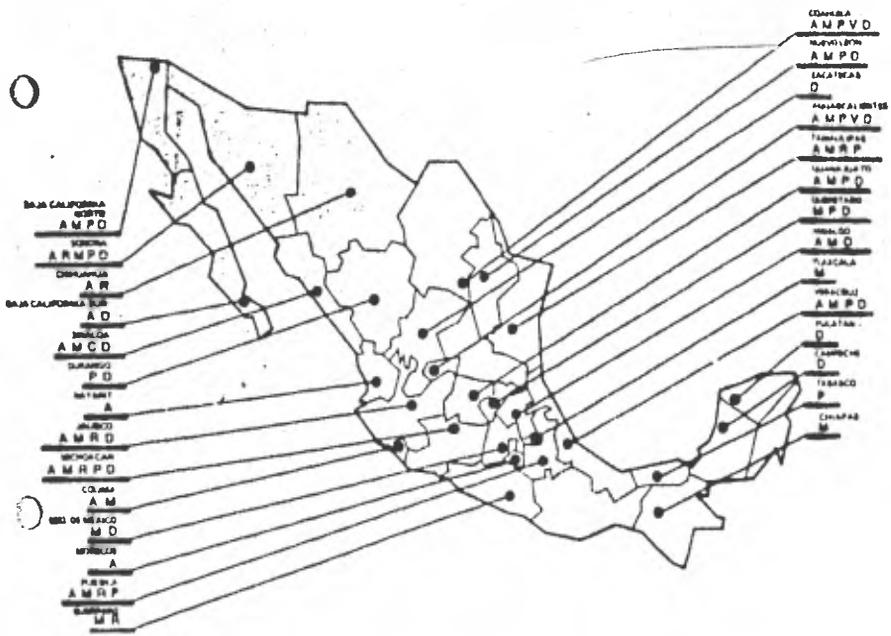
El 20 de enero de 1976 se constituyó el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FI-FAPA) como fideicomiso del Gobierno Federal y cuyo objetivo específico es:

El otorgamiento de créditos destinados exclusivamente a los servicios de agua potable y alcantarillado cuyos proyectos sean aprobados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la autorización precisa de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La actividad de este fideicomiso debe considerarse una función complementaria de los recursos que normalmente destinan a este tipo de obras, el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal y esta Institución.

# mapa 1

## FINANCIAMIENTO A GOBIERNOS DE ESTADO Y MUNICIPIOS 1979



### SIMBOLOGIA

- A Agua Potable y Alcantarillado
- M Mercado
- R Restro
- C Caminos
- P Pavimentación y Urbanización
- V Vivienda
- D Diversas Obras

**CREDITOS AUTORIZADOS 1977-1980**  
(MILES DE PESOS)

Tipo de Obra	1977		1978		1979		1980*	
	Cant.	MONTO	Cant.	MONTO	Cant.	MONTO	Cant.	MONTO
MERCADOS	28	37,807	36	93,535	44	189,535	30	227,331
RASTROS	21	25,067	13	17,580	23	42,865	14	31,965
AGUA Y DRENAJE	34	109,736	27	212,035	62	488,525	36	1,403,967
PAVIMENTACION					1	3,280	9	102,891
PANTEONES							2	11,500
ASISTENCIA TECNICA							1	639.3
ALUMBRADO PUBLICO							1	10,300
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>172,610</b>	<b>76</b>	<b>326,150</b>	<b>130</b>	<b>724,205</b>	<b>93</b>	<b>1,788,583.3</b>

\*ENERO-SEPTIEMBRE

Se ha puesto un mayor énfasis en el otorgamiento de créditos para satisfacer las necesidades de agua potable y alcantarillado. El monto por crédito ha aumentado en prome-

dio. Refleja esto un mayor costo por obra. Como resultado de este hecho fueron aumentados los límites de financiamiento, siendo en la actualidad al doble de los del año anterior.

**CREDITOS AUTORIZADOS  
DE ENERO A SEPTIEMBRE DE 1980.**

ENTIDAD	No. DE CREDITOS	MONTO TOTAL (Miles de pesos)
BAJA CALIFORNIA	4	\$ 87,790
CAMPECHE	1	16,300
COAHUILA	1	28,528
COLIMA	7	38,025
CHIAPAS	4	20,770
DURANGO	2	16,830
GUANAJUATO	6	67,008
MEXICO	4	36,975
MICHUACAN	8	48,608
MORELOS	1	4,420
NAYARIT	12	128,066
OAXACA	1	11,150
PUEBLA	12	108,736
SAN LUIS POTOSI	2	45,828
SINALOA	9	78,471
SONORA	2	865,838.3
TABASCO	1	7,000
TAMAULIPAS	4	77,170
VERACRUZ	6	62,465
YUCATAN	2	13,580
ZACATECAS	4	42,280
<b>TOTAL:</b>	<b>83</b>	<b>\$ 1,788,888.3</b>

### DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS CREDITOS AUTORIZADOS



#### CLAVES:

-  SIN CREDITOS
-  DE 1 A 5 CREDITOS
-  DE 6 A 10 CREDITOS
-  MAS DE 10 CREDITOS

## CAPITULO TERCERO

### “EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL”

- I. Su concepto en la Ley de Coordinación Fiscal.
- II. El concepto de participaciones y su clasificación.
- III. Las participaciones federales.
  - A. El Fondo General de Participaciones.
  - B. El Fondo Complementario de Participaciones.
  - C. El Fondo de Fomento Municipal.
  - D. Las participaciones a Municipios fronterizos o marítimos.
  - E. Las compensaciones por administración de ingresos federales.
- IV. Montos participables y formas de distribución.

...de la coordinación de los servicios y la integración de los recursos humanos, económicos y materiales de la administración pública.

...de la coordinación de los servicios y la integración de los recursos humanos, económicos y materiales de la administración pública.

## I. SU CONCEPTO EN LA LEY DE COORDINACION FISCAL

Una de las preocupaciones fundamentales de todo gobierno organizado en forma federal, es la de encontrar un mecanismo válido para lograr una buena distribución de los ingresos fiscales con la que se financie adecuadamente el desarrollo nacional autosostenido.

La realidad nacional es cambiante, circunstancia que hace difícil poder delinear con datos precisos e instrumentos determinantes, el mecanismo idóneo para el logro del fin propuesto, ya que en todos los casos, se pretende organizar un Sistema Nacional de Contribuciones.

Decimos que en todos los casos, se pretende organizar un Sistema Nacional de Contribuciones, por los beneficios que esto implica dentro de la administración de todo gobierno.

Veamos los conceptos fundamentales que destacan en esta idea y por ende los beneficios que implica:

### A. Estructuración de un sistema.

Se busca la estructuración de un sistema con el fin de conjugar entre sí y en forma congruente el conjunto de normas, principios y procedimientos que rigen en cada uno de los niveles de gobierno, con el propósito de lograr la distribu-

ción proporcional y equitativa de las contribuciones, obteniendo así, la eficiencia económica del aparato productivo nacional.

Además con este sistema se pugna por atender a las distintas necesidades de cada uno de los niveles que lo integran de acuerdo a sus características particulares.

Las funciones que desempeña este sistema a saber son:

1. *Unificadora-ocupacional.* Al conjugar las normas, principios y procedimientos se unifican los criterios utilizados, pero a la vez se realiza una distribución de las responsabilidades en forma ordenada sistemática y metódica obteniendo la debida concurrencia de las partes.

2. *Socializadora.* Trata de introducir los valores, actitudes, esquemas de pensamiento y normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, para que sean aprovechados en forma idónea.

3. *Económica.* Mejora la distribución de los ingresos, implicando con ello un fortalecimiento de las haciendas de los entes públicos, quienes aplican estos ingresos a la elevación de la productividad, prioritariamente.

4. *Cultural.* Trasmite un conjunto de conocimientos, valores, pautas de conducta, etc. (herencia cultural), con miras a asegurar una continuidad, un sentido de identidad y la creciente integración de la comunidad.

5. *Control financiero.* Al realizar la función unificadora-operacional, surge un modelo ideológico y cultural que nos permiten obtener una distribución justa y equitativa de la riqueza.

ente **De Carácter Nacional**.

Se pretende darle una obligatoriedad dentro de todo el territorio nacional y para tal fin se auxilia de la concertación, instrumento jurídico, por medio del cual las partes al suscribir un convenio expresan su voluntad para aplicar en todos sus aspectos este sistema, pero es obvio señalar que si prácticamente este sistema no se aplica por todos y cada uno de los niveles de gobierno, no puede llamársele nacional.

### C. Contempla a las contribuciones en su conjunto.

Nuestra Constitución en su artículo 31 fracción IV, nos expresa una de las obligaciones públicas de todo mexicano que es la de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Con fundamento en este precepto, las distintas administraciones de gobierno perciben ingresos para financiar su presupuesto, dando origen con ello a la concurrencia impositiva, como ya se vio en el primer capítulo.

Las contribuciones son obligaciones que se les imponen a las personas físicas y morales, incluyendo entre estas últimas a la Federación.

En el Nuevo Código Fiscal de la Federación, que entrará en vigor el próximo mes de octubre nos habla de las contribuciones específicamente y nos las clasifica en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos.<sup>38</sup>

Una vez comentado lo anterior, estamos en posibilidad de señalar lo que debemos entender por Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

38. Art. 2o. del Código Fiscal de la Federación, Publicado en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1981.

"es el conjunto de cargas fiscales que guarda congruencia entre sí y que a través de los instrumentos, mecanismos y procedimientos necesarios coadyuva en el proceso económico del país".<sup>39</sup>

**Este sistema se apoya en los siguientes principios:**

1. El de coordinación, como consecuencia y derivación de la potestad fiscal de la Federación, Estados y Municipios.
2. El de acción concertada como mecanismo constitucional válido por el cual las Entidades Federativas se adhieren, se mantienen separados o se retiran de la Coordinación Fiscal.
3. El de la eficiencia del sistema para distribuir de manera proporcional al dinamismo de la recaudación fiscal federal, las participaciones a Estados y Municipios.
4. El de la equidad en la distribución de las participaciones federales considerando los desiguales estados de desarrollo económico y social de las Entidades Federativas.
5. El de la capacidad y suficiencia de las participaciones federales para compensar el monto de los ingresos por impuestos Estatales y Municipales que se dejen en suspenso.
6. El de la colaboración administrativa para mejorar la eficiencia en la aplicación de las leyes fiscales federales.<sup>40</sup>

Cabe destacar que en este sistema no se distingue entre impuestos federales participables y no participables, sino que

39. Valdés Villarreal, Miguel.—Ponencia cit. pág. 2.

40. Idem. págs. 8 y 9.

se participa en función del total de ingresos por concepto de impuestos federales principalmente; esto es, con el fin de que los tres niveles de gobierno se beneficien con el crecimiento económico del país.

Asimismo se mantiene un porcentaje de participación aplicado al monto total recaudado, para que no sucediese lo que en el anterior sistema, es decir, que aún cuando en términos relativos vinieran aumentado los ingresos fuera disminuyendo el porcentaje. Dando así mayor dinamismo al sistema en su conjunto, al producir aumentos considerables en la repartición global.

Para lograr estos propósitos se establecen tres fondos con cargo a los cuales se otorgan las participaciones federales:

- El Fondo General de Participaciones.
- El Fondo Financiero Complementario.
- El Fondo de Fomento Municipal.

## II. CONCEPTO DE PARTICIPACION Y SU CLASIFICACION.

Es bien sabido por todos nosotros, que generalmente los Municipios no cuentan con un patrimonio propio que les permita proporcionar a su población los servicios públicos indispensables, que éstos requieren. Ante tal situación, el Gobierno Federal ha establecido el concepto de "participaciones".

Concepto que se estableció, para fortalecer sus presupuestos en forma complementaria, objetivo que no se logró ya que generalmente los Estados o los Municipios más desarrollados absorbían este ingreso.

Es necesario manifestar, que nuestra Constitución, debe ser adicionada, respecto a la obligación que tienen las Legislaturas de los Estados, para señalar las contribuciones que in-

tegran la Hacienda Municipal, ya que muchas veces se establecen éstas, caprichosamente de tal suerte que los Congresos Locales pueden violar impínicamente ese mandato constitucional, ya que si no quieren obedecerlo voluntariamente no hay modo de obligarlos coactivamente a que lo cumplan.

Creemos también de suma importancia que se modifique la estructura administrativa de los Municipios, modificación que requiere necesariamente de la adecuación del marco jurídico que les rige, así como fomentar y dar la capacitación administrativa necesaria a los Ayuntamientos.

La actividad financiera del Estado abarca distintos renglones entre los que destacamos el de ingresos, renglón donde se colocan las participaciones, ingresos que doctrinalmente son de carácter complementario, ya que se otorgan con el fin de complementar los presupuestos de los distintos entes públicos.

Decimos que doctrinalmente, ya que en la realidad observamos <sup>41</sup> que es el renglón más cuantioso con que cuenta las distintas haciendas públicas.

Por otra parte, podemos afirmar que las participaciones son ingresos ordinarios, ya que se perciben regularmente por las Entidades en cada ejercicio fiscal.<sup>42</sup>

Afirmamos que regularmente, dado que existen participaciones extraordinarias, como veremos a continuación, y que son aquellas que se otorgan cuando la hacienda del ente público en cuestión, presenta un grave déficit, siendo estos ingresos clasificados entonces con el carácter de extraordinarios.<sup>43</sup>

41. Ver la relación de Ingresos y Egresos correspondientes al ejercicio fiscal 1980-1981 en la Colorada, Sonora.

42. Flores Zayala, Ernesto.—"Finanzas Públicas Mexicanas"—No. 16.

43. Idem.

Las participaciones se otorgan, sobre los ingresos propios que perciben en cada ejercicio fiscal los entes públicos.

Los Estados generalmente señalan, que el monto sobre el cual se otorguen participaciones, sea el impuesto predial; algunos otros señalan un porcentaje sobre los ingresos totales que perciben por concepto de impuestos estatales.

La Federación de acuerdo con su situación financiera señala que el monto principal sobre el que otorguen las participaciones se configure con los ingresos totales anuales que perciba ésta, por concepto de impuestos federales. Otorga también participaciones sobre recargos en impuestos federales, multas por infracción a las leyes fiscales, en la explotación de bienes o bosques nacionales, así como en cuanto a derechos.

Sentimos la necesidad de hacer un análisis comparativo entre los distintos conceptos que se les da a los ingresos sobre los que participa la Federación a los Estados y Municipios:

Estos distintos conceptos están contenidos en el Código Fiscal de la Federación vigente y el que próximamente entrará en vigor.

El Nuevo Código Fiscal de la Federación que en breve entrará en vigor, nos da un nuevo concepto de impuesto, concepto que en nuestra opinión tiene la cualidad de suprimir la referencia al carácter general y obligatorio de éstos, ya que quedaban implícitos, al decir que estén establecidos en la ley.

Además se suprime la alusión reiterativa de que se destinan a cubrir el gasto público, destino señalado constitucionalmente.

Este nuevo concepto se expresa en el artículo 2o. fracción II del Nuevo Código Fiscal de la Federación de la siguiente manera:

**I.—Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.**

**La Federación participa sobre los ingresos obtenidos por concepto de aprovechamientos que son definidos en el Nuevo Código Fiscal en su artículo 3o. que a la letra dice:**

**“Artículo 3o.—Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”.**

Cabe hacer notar que esta clase de ingresos nos son catalogados como contribuciones, pero no obstante se participan a los entes públicos.

El párrafo 2o. del artículo 3o. del Nuevo Código nos da el concepto de productos:

**“Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado por funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.**

Este concepto se redactó en forma positiva y no en forma negativa como se hacía en el actual Código Fiscal.

La fracción III del mismo artículo 2o. del Nuevo Código Fiscal nos da el concepto de derechos, que a la letra dice:

**“III.—Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación”.**

En el Código Fiscal de la Federación vigente no se consideraban dentro de este concepto los ingresos obtenidos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación. Esta clase de ingresos sólo se enunciaba dentro del concepto de productos, pero en forma negativa.

Una vez analizados a grandes rasgos estos conceptos, veamos el significado etimológico del término participar en el Diccionario de la Lengua Española.

“Proviene del vocablo *participare*, es un verbo que en su forma gramatical transitiva significa dar parte, avisar, comunicar; y en su forma intransitiva significa tener una parte de una cosa o tocarle algo de ella”.

Conforme a los anteriores argumentos nos atrevemos a formular el siguiente concepto de “participaciones”.

*“Las participaciones son una parte determinada de los ingresos propios de la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios que por disposición de la Constitución, Ley o Convenio le corresponde a cualquier otro de los citados entes públicos, con el fin de sufragar las necesidades de su presupuesto”.*

Una vez formulado el anterior concepto procedamos a clasificar este tipo de ingresos que perciben los entes públicos.

A. Las participaciones atendiendo al nivel de gobierno que las proporciona podemos clasificarlas en:

Participaciones FEDERALES que son aquellas que otorga la Federación tanto a los Estados, Distrito Federal y Municipios, encontrándose reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Participaciones ESTATALES que son aquellas que otorgan los Estados a sus Municipios a través de su Ley de Coor-

dinación Fiscal Estatal Intermunicipal; Ley de Ingresos, Ley de Egresos, la Ley de Hacienda del Estado o Municipio; Decreto o Reglamento que haya emitido cada legislatura local.

B. Las participaciones pueden también clasificarse atendiendo a su forma de entrega:

Las participaciones **DIRECTAS** que son aquellas que se otorgan específicamente al nivel de Gobierno —Estado o Municipio— correspondiente, para que éste las incluya en sus ingresos directamente.

Estas participaciones las encontramos al otorgarse a los Municipios con Aduanas fronterizas o marítimas un porcentaje del 95% del monto recaudado por concepto de los impuestos adicionales del 3% y del 2% sobre el impuesto general de importación y exportación respectivamente.<sup>44</sup>

Asimismo se otorgan participaciones directas a los Municipios por donde se realizan exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.<sup>45</sup>

Las participaciones **INDIRECTAS** son aquellas que se otorgan a un nivel de gobierno —actualmente es el Estado— para que éste a su vez las transfiera a otro.

El artículo 60 de la Ley de Coordinación, es un claro ejemplo de este tipo de participaciones ya que determina el porcentaje mínimo con el que los Estados participarán a sus Municipios, sobre el monto que perciban éstos por concepto de participaciones federales.

Ambos tipos de participaciones se introducen al renglón específico de sus ingresos, pero con la salvedad que en el primer caso la disponibilidad es más rápida que en el segun-

44. Fracción I del Artículo 20, de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

45. Fracción II inciso a) Idem.

do pues se evita hacer cálculos en la etapa de transferencia.

C. Podemos también clasificar a las participaciones atendiendo a su naturaleza y entonces, pueden ser:

Participaciones ORDINARIAS que son aquellas que usualmente son otorgadas a los Estados y Municipios, ya sea de carácter federal o estatal como vimos anteriormente.

Un ejemplo claro lo encontramos en las participaciones otorgadas por concepto, de los Fondos establecidos en la Ley Federal de Coordinación.

Participaciones EXTRAORDINARIAS son aquellas que se otorgan dependiendo de la insuficiencia y capacidad monetaria de la hacienda que se pretende beneficiar. Estas participaciones se otorgan comúnmente con el fin de mejorar la situación financiera de ese nivel.

Un ejemplo de éstas, lo encontramos en el artículo 7o. de la Ley de Egresos de Baja California<sup>46</sup> que a la letra dice:

"Se establece la ampliación automática en su asignación a las siguientes partidas: RAMO VII Partida 07-611, Universidad Autónoma de Baja California, Partida 07-651, Participaciones al H. Ayuntamiento de Mexicali, Partida 07-652, Participaciones al A. Ayuntamiento de Tijuana, Partida 07-653, Participaciones al H. Ayuntamiento de Ensenada, Partida 07-654, Participaciones al H. Ayuntamiento de Tecate y Partida 07-662 COMUNDER, RAMO IX Partida 09-663, Junta Local de Caminos y RAMO XXIV Partida 24-712, Obligaciones Contingentes, con el objeto de que al agotarse la asignación original de las referidas Partidas, dada su naturaleza, serán ampliadas en la cantidad necesaria en forma automática hasta cubrir las necesidades para las que fueron creadas".

46. Publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1980.

Otro ejemplo lo encontramos en el Anexo Número Dos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de mayo de 1980.

En el mencionado Anexo se determina que los Estados petroleros recibirán una participación de este tipo, ya que se les otorgó un apoyo económico que fortaleciera su situación financiera.

D. Atendiendo al ordenamiento legal en el cual se encuentran reguladas las participaciones las podemos clasificar en:

Las participaciones **CONSTITUCIONALES** que son aquellas que se establecen en el artículo 73 fracción XXIX de nuestra constitución.

Este tipo de participaciones se otorgan ahora incorporadas a la participación global que a cada Estado corresponde de la recaudación federal del modo que ya se ha convenido al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación.

Las participaciones **LEGALES** que son aquellas que se establecen en la ley, como son la creación de los fondos, así como las participaciones en impuestos estatales establecidas por las Legislaturas Locales.

Las participaciones **CONVENCIONALES** que son aquellas que se estipulan a través de los convenios celebrados por la Federación y las Entidades Federativas o el Distrito Federal.

### III. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

La Federación al hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, se provee de los recursos suficientes para su sostenimiento, aprovechando

do por lo regular aquellos impuestos de mayor significación recaudatoria, dejando a cada Entidad los menos significativos originando con ello una insuficiencia que provocaba en muchos casos la no realización de acciones prioritarias vitales; como una solución a este conflicto se pensó en participar una parte de la recaudación que obtenían las autoridades fiscales federales.

La misma situación, pero en términos caóticos se presentaba en cuanto a la relación existente entre los Estados y sus Municipios, por ello también aquéllos participan a éstos en un porcentaje ahora fijo. Ese porcentaje se ha determinado en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación que dice:

“La proporción de las participaciones federales que recibirán, los Municipios de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios”.

Algunos Estados viendo que el porcentaje mínimo señalado, era insuficiente para subsanar los gastos necesarios para el desenvolvimiento de los Pueblos, Ayuntamientos y Municipios que tienen bajo su jurisdicción han dispuesto que ese porcentaje se eleve. Veamos en que términos:

El Estado de Coahuila ha dispuesto que los municipios que lo conforman percibirán el 35% del total de las participaciones federales que perciba el Estado por concepto del Fondo General conforme a lo dispuesto en la Ley de Coordinación, formándose con ese monto los Fondos General y Complementario de Participaciones a Municipios.<sup>47</sup>

47 Cfr. Decreto Número 12 de fecha 18 de diciembre de 1979 en su artículo 2o.

Por su parte el Estado de Guanajuato otorga a sus municipios un porcentaje del 22% sobre los ingresos que obtenga del Fondo General de Participaciones.<sup>48</sup>

Por lo que se refiere al Estado de Puebla, este al emitir el Decreto que distribuye entre los Municipios de esa Entidad Federativa el monto a que asciende el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones Estatales<sup>49</sup> en su artículo 70 dispuso que el Fondo de Apoyo a los Municipios creado por acuerdo del Gobernador del Estado<sup>50</sup> se distribuirá en la forma que para tal fin disponga el Ejecutivo, tomando en cuenta la situación financiera de cada Municipio, el número de pueblos subalternos con que cuenta y las necesidades por atender incrementando el monto participable de los Municipios que lo integran.

En virtud de la trascendencia que tienen para nuestro estudio los instrumentos de distribución que regulan las participaciones, nos avocaremos a su estudio.

#### A. EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

El Fondo General de Participaciones se estructuró con el fin de que sus elementos determinantes reflejasen un respeto a los ingresos tributarios que venían percibiendo las Entidades así como el otorgamiento del incremento proporcional que se genere en la recaudación total en cada ejercicio.<sup>51</sup>

48. Cfr. Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato para el año de 1980, en su artículo 245.

49. Publicado en el Periódico Oficial el 14 de febrero de 80.

50. Acuerdo de fecha 2 de marzo de 1978.

51. VALDES VILLARREAL, Miguel.—Ponencia cit. pág. 13.

## **B. EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIONES.**

Este fondo se estableció con el fin de equilibrar las participaciones que reciben aquellas Entidades que generan, mayores volúmenes de impuestos federales y aquellas de menor desarrollo económico.

Los anteriores fondos se calculan sobre la base de los ingresos totales anuales que se integran con los derechos, productos, aprovechamientos e impuestos federales excepto los adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación, del 2% sobre el impuesto general de exportación y del 3% sobre la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; que obtiene la federación en el ejercicio fiscal del que se trate.

## **C. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.**

Este fondo se constituyó con el fin de otorgar una participación federal indirecta a los Municipios con el objeto de fortalecer sus haciendas públicas al distribuir entre todos, la derrama de los beneficios obtenidos en la explotación de un bien natural, como lo es el petróleo.

El petróleo es un recurso natural del cual nos valemos para promover la estructura productiva y social del país con la cual se pretende conseguir una solidez económica y una estabilidad social que hagan progresar a México.

Pero no debe pensarse que este recurso constituye una panacea a nuestros males, sino que es solamente uno de los factores preponderantes de los que el Gobierno se auxilia para lograr un florecimiento económico nacional más justo y equitativo.

Viendo que el petróleo es un recurso de gran valía y representa un factor tan importante dentro de nuestra economía, se ideó la forma de que todos los mexicanos resultarán beneficiados en cierta medida con su explotación.

Debemos hacer notar que estas participaciones federales además de ser inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención.

Esta última limitante se exceptúa cuando se trate del pago de obligaciones inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a favor de la propia Federación o de las Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones de Crédito o de las Instituciones de Crédito con concesión para operar en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.<sup>52</sup>

#### D. LAS PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS CON ADUANAS FRONTERIZAS O MARITIMAS.

Desde el punto de vista jurídico-político la Constitución Federal y las respectivas de los Estados, así como algunas Leyes Orgánicas Municipales, no establecen una distribución adecuada de recursos entre los Municipios, tratando así en forma desigual a los desiguales, al no tomarse en cuenta características esenciales como el número de habitantes que los integran, sus principales actividades económicas, los servicios educativos y culturales, el presupuesto anual de ingresos con que cuentan, los servicios públicos que proporcionan, así como los asentamientos humanos que presentan; aspectos todos ellos importantes que se deben tomar en cuenta si se quiere hacer una distribución proporcional y equitativa del ingreso entre éstos.

Actualmente, como ya se dijo el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) realiza programas cuyas acciones se dirigen a las comunidades rurales más precarias del país, pero las cuales disponen de potencial productivo; con lo que se ayuda en gran medida, pero no se logra llegar a todos los

52 Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Municipios como se ha pretendido, pues no todos cuentan con ese potencial productivo.**

Por otra parte, es bien sabido, que los Municipios fronterizos o marítimos tienen un nivel económico alto y sin graves problemas de ocupación y empleo, aunque con problemas sociales agudos en cuanto a vivienda, servicios urbanos básicos e integración cultural.

Situación que afecta a los demás Municipios rurales, ya que los campesinos abandonan éstos, para buscar trabajo en los Municipios o ciudades desarrolladas, pero la mayoría de las veces no emigra sólo, sino se traslada con toda su familia, lo que provoca a su vez tres problemas simultáneos: disminuye la producción de alimentos, se incrementa el precio de éstos y se agravan las deficiencias de servicios en la ciudad.

Ante tal realidad la Ley de Coordinación Fiscal ha modificado el régimen de estos Municipios con el fin de que éstos no sean los únicos en obtener el beneficio de los impuestos al comercio exterior, sino que éste sea distribuido, para que los demás puedan instrumentar el desarrollo económico-social equilibrado de sus comunidades.

Este cambio de régimen, consiste en otorgarles, únicamente un 95% en el rendimiento de los impuestos adicionales del 3% y del 2% sobre el impuesto general de importación y exportación respectivamente, que recauden en su territorio.

Asimismo se les reduce su participación por lo que respecta al impuesto adicional aplicado sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Los municipios con aduanas fronterizas o marítimas venían recibiendo un cuantioso ingreso por estos conceptos, pero como este nuevo régimen reducía en gran medida ese mon-

to, se vio la necesidad de establecer un régimen transitorio, para que no se provocara una crisis económica en esas haciendas públicas.

El régimen transitorio establecido para 1981, consistió en otorgar el 50% del 95% de la recaudación obtenida conforme al impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.<sup>53</sup>

El artículo quinto transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia fiscal<sup>54</sup> nos indica que para el ejercicio de 1982 se otorgará un 50% de lo recaudado por concepto del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, al Municipio donde se recaude.

El mismo precepto, establece que para 1983 y 1984, sólo percibirán el 30% de esa recaudación, tratando de afectar con ello lo menos posible sus economías.

A partir del ejercicio 1985 se aplicará la fórmula señalada en el artículo 2o. A de la Ley de Coordinación, otorgándoseles así únicamente el 10% de la recaudación obtenida por este concepto.

Es necesario manifestar, que no obstante reconocer que los Municipios con aduanas fronterizas o marítimas son puntos claves dentro de nuestro territorio y por ello merecen un trato preferente, éste debe ser lo más equitativo y proporcional para que no afecte las economías de los demás Municipios que no tienen ese privilegio geográfico.

53 Artículo 10 transitorio de la Ley que Reforma Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales, Publicada el 30 de Diciembre de 1980 en el Diario Oficial.

54 Publicada el 31 de Diciembre de 1981 en el Diario Oficial.

Por todo lo expuesto concluimos que con estas normas contenidas dentro del Sistema Nacional de Coordinación, se deforma el criterio rector que lo impulsa, ya que no se distribuyen los ingresos equitativa y proporcionalmente dado que ésta no se realiza acorde con el grado de desarrollo Municipal, sino más bien casuísticamente.

También se podría decir que el Legislador Federal se ha apegado mucho a la tradición y no ha tenido la fuerza para suprimir ese tipo de participaciones con el fin de dar coherencia y sistematización al sistema.

## E. LAS COMPENSACIONES POR ADMINISTRACION DE INGRESOS FEDERALES.

En los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrados por las Entidades Federativas y el Gobierno Federal, se definieron las reglas por medio de las cuales se administrarían los impuestos federales recaudados tanto por el Estado o los Municipios.

La compensación que se otorgaba a los Estados y Municipios por la administración de ingresos federales se vio enormemente reducida al substituirse el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado. En virtud, de que la administración de este impuesto generaba principalmente la compensación que éstos percibían por administración de ingresos federales.

La Federación al ver esta situación y notando que tenía que proporcionar los recursos necesarios para administrar los ingresos del nuevo impuesto, convino con los Estados,<sup>55</sup> que al monto de los gastos de administración de impuestos federales, se les daría el mismo tratamiento que a los impuestos

55. Anexo Número 1 al Convenio de Adhesión.

estatales o municipales que quedaron en suspenso, es decir se determinaría la cantidad percibida por el Estado durante 1979, sumándose las cantidades de todas las Entidades y determinando el tanto por ciento, que el resultado que correspondía a cada Entidad, represente en el total.

Siguiendo la fórmula pactada, se determinaron los factores de proporción de cada Entidad, como lo podemos ver en la siguiente relación y se aplicaron sobre el 0.35% de los ingresos totales anuales que percibió la Federación en 1980:

**Entidad Ingresos Factor de Proporción**

Aguascalientes	8 665	0.610981
Baja California	44 505	3.1381085
Baja California S.	5 385	0.3797037
Campeche	3 798	0.2678021
Coahuila	47 786	3.3694563
Colima	4 557	0.3213203
Chiapas	11 060	0.7798557
Distrito Federal	293 967	20.728015
Durango	13 041	0.9195387
Guanajuato	45 537	3.2108762
Guerro	17 623	1.2426218
Hidalgo	14 254	1.005069
Jalisco	120 377	8.4879471
México	238 524	16.818653
Michoacán	22 653	1.597294
Morelos	14 628	1.0314403
Nayarit	5 103	0.3598195
Nuevo León	140 208	9.8862581
Oaxaca	8 916	0.6286793
Puebla	51 700	3.6454378
Querétaro	23 017	0.0162296
Quintana Roo	4 814	0.3394417
San Luis Potosí	15 976	1.1264896
Sinaloa	38 113	2.6873998
Sonora	12 195	0.8598861
Tabasco	37 541	2.6470673
Tlaxcala	6 900	0.4865284
Vera Cruz	66 255	4.6717307
Yucatán	14 247	1.0045754
Zacatecas	5 418	0.3820306

**T o t a l**

**1 418 211**

**100%**

hesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual en el último párrafo de su segunda cláusula dispone, que el monto percibido por la Federación por este concepto, se participará a la Entidad Federativa, utilizando los mismos porcentajes para el cálculo del Fondo General de Participaciones, cantidades que se adicionarán al Fondo respectivo.

En la Cláusula tercera del Anexo Número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, se convino que los Municipios donde se recauden los recargos y multas por infracciones a leyes federales, impuestas por autoridades federales no fiscales, percibirán el 90% del monto de dicha recaudación, mientras que el restante 10% corresponderá en un 8% al Estado y en 2% a la Federación.

c) Un porcentaje de 1.58% equivalente a los gravámenes locales o municipales que cada Entidad convino en abandonar al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este porcentaje adicional se estableció con el fin de otorgar a cada Entidad los ingresos que dejaran de percibir al entrar en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado, además el porcentaje establecido otorgará cada año el incremento que se registre al respecto.

El porcentaje se estableció en relación a las cantidades recaudadas por este concepto en el año de 1979 conforme a la modificación hecha al artículo 5o. transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal por el Anexo Número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>58</sup>

d) Un porcentaje de 0.35% equivalente a los ingresos que por concepto de gastos de administración en impuestos federales, las Entidades venían re-

58. Idem. págs. 31 a 35.

recibiéndolo, hasta antes de la derogación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. **Para una mayor explicación, remítase al apartado E de este capítulo.**

**e) Un porcentaje adicional establecido para los estados petroleros.**

Los Estados que tienen en su territorio pozos petroleros o se localizan cerca de la plataforma continental donde se explotan éstos, gestionaron ante el Gobierno Federal les fueran otorgadas participaciones conforme a la Ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados, dando cada cual los argumentos que consideró más idóneos; sin lograr que sus pretensiones fueran satisfechas, en virtud de lo infundado de sus argumentos. Pero lo que si lograron fue que se les otorgara a cada cual, la cantidad resultante de aplicar un porcentaje determinado al total de impuestos a que se referían los incisos A) y D) de la fracción I del artículo 60. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1979.

Esta participación extraordinaria que se otorgó a Campeche, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Chiapas, fue un apoyo económico que se dio a esas haciendas públicas en atención a su situación financiera, pero como las demás Entidades verían afectados sus ingresos con esta situación se creó un mecanismo que redujera su impacto y para ello se incrementó el monto del Fondo General de Participaciones en la misma proporción en la que se otorgó apoyo económico a cada Entidad petrolera.

Este porcentaje quedó determinado en el Convenio de

Adhesión (Anexo Número 2) que suscribió cada Estado con la Federación.<sup>59</sup>

Para el cálculo individual del Fondo General de Participaciones y el del Fondo Financiero Complementario, cada Estado verá incrementado su porcentaje en la misma proporción que represente su apoyo económico otorgado.

El Licenciado Roberto Hoyo D'addona en su ponencia<sup>60</sup> menciona que el incremento que ha registrado el Fondo General de Participaciones por este concepto fue de 0.69%

f) Un porcentaje adicional por la suspensión del cobro de derechos al expedir pasaportes.

Este porcentaje se calcula al igual que el establecido para los impuestos derogados o suspendidos por el Estado y al igual que éste, se estableció con el fin de resarcir en cierta forma los ingresos que dejaron de percibir por este concepto.<sup>61</sup>

El Licenciado Hoyo D'addona en su multicitada ponencia<sup>62</sup> nos dice que el incremento que ha sufrido el Fondo General de Participaciones por este concepto ha sido del orden de 0.02%.

g) Un porcentaje adicional en consecuencia del apoyo fiscal brindado al Sistema Alimentario Mexicano.

El Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema tema Nacional de Coordinación Fiscal se acordó que los Es-

59 Chiapas, 29 de noviembre de 1979; Tamaulipas, 19 de diciembre de 1979; Tabasco, 19 de octubre de 1979; Veracruz, 10 de noviembre de 1979; Campeche, 27 de diciembre de 1979. Publicado en el Diario Oficial el 28 de mayo de 1980.

60 HOYO D'ADDONA R. Ob. cit. pág. 38.

61 Anexo Núm. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cláusulas 1a. y 2a. suscrito el 2 de enero de 1981.

62 HOYO D'ADDONA R. Ob. cit. pág. 40.

tados dejarán en suspenso sus gravámenes a la agricultura, ganadería y pesca sobre los alimentos.

Como esta medida dañaría los ingresos de las Entidades, la Federación convino otorgarles el mismo tratamiento que a los gravámenes suspendidos o derogados.

El Licenciado Hoyo D'addona en su ponencia<sup>63</sup> nos señala que el incremento al Fondo General de Participaciones en 1980 ha sido del 1.27%

h) Un porcentaje adicional con motivo de las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a partir de 1981,

Este porcentaje se estableció con el fin de resarcir a cada Entidad los ingresos que percibían al gravar los intereses de los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como el uso o goce temporal de casa-habitación que al reformarse en 1981 la Ley del Impuesto al Valor Agregado dejaron de percibir.<sup>64</sup>

El Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>65</sup> en su cláusula novena inciso 2o. se dice:

"El Estado conviene en dejar en suspenso o derogar y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre los conceptos adicionales al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980".

i) Un porcentaje adicional de 0.5% por la coordinación en materia de derechos que la Ley de Coordinación estableció.

63. HOYO D'ADDONA R. Ob. cit. pág. 43.

64. Artículo 41 fracción IV y V de la Ley del Valor Agregado.

65. Publicado en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1981.

Conforme a los anteriores conceptos en el ejercicio fiscal de 1980 se distribuyó el monto obtenido al aplicar el 16.89% sobre los ingresos totales anuales que percibió la Federación en ese ejercicio.

Para el ejercicio 1981 el monto repartible se constituyó con el 16.93% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación.

#### *b) Forma de distribución.*

En 1980 el monto obtenido por este fondo se distribuyó aplicando la fórmula transitoria señalada en el artículo 50. transitorio de la ley.

Esa fórmula transitoria al aplicarse considera básicamente el total de participaciones que en el ejercicio de 1979 recibió cada Entidad, así como el monto que cada Entidad dejaría de percibir al suspender la aplicación de varios impuestos al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación.

Asimismo considera la relación que existe entre la recaudación federal total y la suma de los dos conceptos anteriores obteniéndose así el factor de proporción que le corresponde a cada Entidad.

Analizando comparativamente los dos primeros conceptos que utiliza esta fórmula concluimos:

- Que el concepto "ingresos probados por impuestos a suspender" es fluctuante, ya que este elemento depende del grado de desarrollo legislativo-administrativo con que cuenta la Entidad. No pudiendo compararse así en igualdad de circunstancias el aparato administrativo del Estado de México con el del Estado de Tlaxcala.
- Por otra parte, cabe hacer mención que los ingresos que se perciben por este concepto van de acuerdo al número de contribuyentes con que cuenta cada Entidad.
- El concepto que atiende al total de participaciones obtenidas

El monto asignado por la Entidad en el ejercicio de 1979 es el que determina, en gran medida, el factor de proporción que le corresponde a cada Entidad.

Afirmamos lo anterior, pues conforme al cuadro estadístico que se muestra a continuación, constatamos que las variaciones se registran en el concepto "ingresos por impuestos suspendidos" no así en el concepto de participaciones en 1979.

---Por lo que respecta a la relación que existe entre la recaudación federal y la suma de los dos elementos anteriores, pensamos que la Entidad que esté mayor desarrollada en el aspecto legislativo-administrativo y que tenga un mayor grado de desarrollo económico-industrial, es la que se beneficia en mayor proporción con esta fórmula transitoria.

Nosotros consideramos que esta fórmula así planteada, fue con el fin de que los ingresos complementarios que recibía cada Entidad por parte de la Federación se mantuvieran estables de un ejercicio a otro, no obstante el cambio de sistema distributivo y asimismo obtener los datos necesarios para instrumentar la fórmula definitiva que se aplicará en los ejercicios posteriores.

Para el ejercicio del año 1981 las participaciones de este fondo se liquidaron con la fórmula transitoria aplicada en 1980, debido al acuerdo surgido en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

En esta Reunión también se manifestó que ese régimen transitorio aplicado se considerare definitivo dado que los datos relativos a impuestos asignables con los que se ajustarían los coeficientes de distribución de este fondo se obtendrían hasta 1983 y al ajustar aquellos ejercicios, las diferencias obtenidas crearían transtornos en las economías de las Entidades, conviniendo por ello que sólo se afecte el régimen de

1982 con los ajustes derivados de la comparación de los impuestos asignables de 1980 y de 1981.

Veamos a continuación los factores de proporción aplicados para la distribución de este fondo en los años de 1980 y 1981, en los siguientes cuadros estadísticos.

ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LA FORMULA TRANSITORIA  
 APLICADA EN 1980 PARA EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Total de Participaciones — 1979		Impuestos Suspendidos		Habitantes		Factor de Proporción	
D. F.	14 316 184	MEX.	1 184 694	D.F.	6 874 165	D.F.	23.390768
MEX.	5 377 873	JAL.	653 015	MEX.	3 833 185	MEX.	11.052232
N.L.	3 711 656	D.F.	627 890	VER.	3 815 422	TAB.	7.100800
JAL.	3 255 692	VER.	547 311	JAL.	3 296 586	JAL.	6.300939
VER.	2 107 662	SON.	337 281	PUE.	2 508 226	N.L.	6.115917
CHIH	1 436 583	B.C.	324 965	MICH.	2 324 226	VER.	6.112883
PUE.	1 426 715	SIN.	270 059	GTO.	2 270 370	CHIA.	3.988840
SON.	1 365 571	N.L.	197 432	OAX.	2 015 424	SON.	3.410816
B.C.	1 354 986	PUE.	182 265	N.L.	1 094 689	B.C.	2.903565
COAH.	1 332 407	GRO.	178 496	CHIH.	1 012 525	SIN.	2.891373
GTO.	1 326 552	GTO.	175 243	GRO.	1 597 360	CHIH.	2.691244
TAM.	1 244 569	CHIH.	166 308	CHIA.	1 569 053	PUE.	2.629391
SIN.	1 143 653	TAB.	141 377	TAM.	1 456 858	TAM.	2.621600
MICH.	856 850	TAM.	133 920	S.L.P.	1 281 996	GTO.	2.584191
GRO.	637 377	MICH.	132 761	SIN.	1 266 528	COAH.	2.251793
S.L.P.	591 836	YUC.	122 864	HGO.	1 193 845	MICH.	1.633266
QRO.	500 834	COAH.	104 466	COAH.	1 114 956	GRO.	1.425049
HGO.	493 408	CAMP.	96 652	SON.	1 098 720	S.L.P.	1.059702
DGO.	462 356	OAX.	90 207	ZAC.	979 343	QRO.	1.015156
MOR.	447 003	CHIA.	87 023	DGO.	939 208	YUC.	0.993686
CHIA.	443 667	MOR.	86 281	B.C.	870 421	OAX.	0.982565
YUC.	439 655	AGS.	82 236	TAB.	768 327	DGO.	0.987823
TAB.	425 048	Q. ROO	66 843	YUC.	758 355	MOR.	0.860803
OAX.	395 925	QRO.	48 387	MOR.	616 119	CAMP.	0.867602
AGS.	266 825	B.C.S.	47 278	NAY.	544 031	HGO.	0.808128
ZAC.	263 131	S.L.P.	47 174	QRO.	485 523	NAY.	0.677286
TLAX.	228 608	ZAC.	46 315	TLAX.	420 638	AGS.	0.562145
NAY.	225 307	DGO.	43 054	AGS.	338 142	ZAC.	0.559707
COL.	199 226	HGO.	31 372	CAMP.	251 556	B.C.S.	0.433147
B.C.S.	194 756	NAY.	31 369	COL.	241 153	COL.	0.409833
Q. ROO	164 546	COL.	25 970	B.C.S.	128 019	TLAX.	0.389274
CAMP.	140 527	TLAX.	19 619	Q. ROO	88 150	Q. ROO	0.373316

Elemento Determinante      Desarrollo Legislativo-Administrativo

COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES

FACTORES DE PROPORCION PARA LA DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

(Miles de Pesos)

	Total de Parts. Liquidadas 1979	Participaciones Petróleo	Impuestos a Suspender	Gastos de Admón.	Recaudación S.A.M.	Impuestos a Suspender por Reformas I.V.A. *		Total	Recaudación Federal	Relación de Factores	Factores de Proporción
						Pasaportes	Reformas I.V.A. *				
Aguascalientes	266'825		82'237	8'665	20'423	383	000	378'533	400,051'536	0.0009462	0.561306
Baja California	1,354'986		359'046	44'505	194'573	3,810	10'860	1,967'780	" "	0.0049034	2.911767
Baja California Sur	194'756		47'278	5'385	43'944	1,251	000	292'614	" "	0.0007314	0.433882
Campeche	140'527	250'000	96'653	3'798	150'918 1/	126	4'298	646'220	651,789'707 2/	0.0014554	0.869206
Coahuila	1,332'107		104'466	47'735	30'008	1'826	3'399	1,519'892	400,051'536	0.0037959	2.251800
Colima	199'226		25'269	4'557	46'622	1'992	1'264	278'930	" "	0.0006960	0.413092
Chiapas	448'667	1,466'545	27'023	11'060	669'810	2'110	12'422	2,697'637	" "	0.0567312	3.993090
Chihuahua	1,436'583		166'308	42'334	165'065	10'587	5'777	1,826'654	" "	0.0045605	2.705385
Distrito Federal	14,316'184		627'890	293'837	000	000	000	15,737'911	" "	0.0393397	23.337142
Durango	462'356		43'954	13'041	77'859	2'432	281	599'923	" "	0.0014993	0.337142
Guanajuato	1,326'552		175'243	45'537	190'933	498	143	1,733'906	" "	0.0043465	2.573436
Guerrero	637'377		178'496	17'623	125'066	425	2'803	961'795	" "	0.0024014	1.424561
Hidalgo	493'408		31'373	14'254	4'541	580	162	544'318	" "	0.0013604	0.807018
Jalisco	3,256'692		603'016	120'377	259'245	9'222	4'338	4,251'890	" "	0.0106241	6.302441
México	5,377'373		1,134'694	235'254	133'233	000	000	7,434'324	" "	0.0135834	11.024066
Michoacán	856'850		132'761	22'653	86'360	1'551	1'257	1,101'432	" "	0.0027520	1.632944
Morelos	447'098		86'281	14'628	37'091	1'473	20'932	607'498	" "	0.0014933	0.831823
Nayarit	225'307		31'369	5'103	193'801	1'707	000	457'287	" "	0.0011431	0.673111
Nuevo León	3,711'656		197'432	140'208	64'613	7'103	000	4,121'011	" "	0.0103012	6.110129
Oaxaca	325'925		90'207	8'916	175'820	15	000	660'943	" "	0.0916521	0.900061
Puebla	1,420'715		132'265	51'700	105'992	535	4'372	1,773'579	" "	0.0044291	2.627436
Querétaro	536'834		43'387	23'017	36'863 1/	000	13'291	710'392	651,789'707 2/	0.0017273	1.024671
Quintana Roo	164'546		66'843	4'414	14'924	63	1'065	252'255	400,051'536	0.0006295	0.373433
San Luis Potosí	591'636		47'174	15'976	58'030	1'381	354	714'551	" "	0.0017858	1.059374
Sinaloa	1,148'658		270'059	38'114	488'647	3'879	20'269	1,969'026	" "	0.0049024	2.903207
Sonora	1,365'571		337'281	39'113	552'348	10'596	39'061	2,343'970	" "	0.0053214	3.453377
Tabasco	425'048	3,972'967	141'377	12'195	224'822	1'205	3'054	4,780'663	" "	0.0119472	7.017332
Tamaulipas	1,244'569	105'700	133'921	37'541	241'689	1'390	4'601	1,769'411	" "	0.0044134	2.621053
Tlaxcala	226'808		19'617	6'900	6'782	000	000	261'907	" "	0.0006547	0.538332
Veracruz	2,107'602	773'354	547'311	66'255	617'275	136	5'537	4,117'530	" "	0.0102871	6.102525
Yucatán	439'655		122'864	14'247	123'257 1/	6'345	299	722'667	651,789'707 2/	0.0016872	1.000333
Zacatecas	268'131		46'314	5'418	56'648	1'332	87	377'930	400,051'536	0.0009446	0.500357
T o t a l e s	47,327'333	6,563'566	6,314'409	1,418'081	5,197'302	73'857	159'931	67,019'384	400,051'536	0.1635712	100.000000

1.—Recaudación de 1980 de Impuestos a suspender en apoyo al S.A.M.

2.—Recaudación Tributaria del Gobierno Federal en 1980 solamente para comparación de la Recaudación, llamada 1/

\* Se relaciona con la Recaudación Federal de 1980.

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

**Veamos a continuación los elementos considerados por la fórmula señalada en el artículo 30. de la Ley de Coordinación Fiscal.**

—El monto del fondo general obtenido en el ejercicio anterior por la Entidad.

—La recaudación federal identificable tanto en la Entidad como en la República.

Se hace referencia a la recaudación federal identificable, ya que en este régimen se debe determinar la Entidad generadora del ingreso para poder asignarle la participación a que tiene derecho.

Pero en algunos impuestos coordinados no es fácil identificar su origen,<sup>66</sup> circunstancia que al hacer la asignación correspondiente se vuelve problemática y más aún, considerando que cada Entidad aplicaba criterios diferentes.

Para lograr unificar los criterios que se utilizaban, para identificar y asignar estos impuestos coordinados, se estipularon en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación suscrita en 1979, las reglas que se aplicarían en los distintos supuestos.

Las cláusulas cuarta a séptima del citado Convenio, nos enumeran las reglas aplicables, en el ejercicio 1980 para identificar el origen de este tipo de impuestos, las cuales consideramos eran muy reiterativas, pues al referirse a los distin-

66. Impuesto al Valor Agregado, Sobre Producción y Servicios, Sobre enajenación de Automóviles Nuevos, Sobre tenencia o uso de vehículo, Sobre las retenciones por la prestación de servicios personales subordinados, Sobre retenciones hechas a las personas sujetas a bases especiales de tributación, Sobre las erogaciones hechas por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

tos impuestos, se señalaban los mismos elementos determinantes.

En 1981, las Entidades Federativas suscribieron el Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, en el que se estipularon las nuevas reglas que se aplicarían en la identificación y asignación de los ingresos recaudados, en esos impuestos difíciles de identificar.

Estas nuevas reglas tienen la cualidad de que en una sola cláusula se enuncian los elementos determinantes que deben considerarse, para identificar el origen de estos impuestos y que a saber son:

Considerar solamente el año calendario en el que se efectúa el pago, sin importar el ejercicio en el que se causó deduciendo por ello, las diferencias anteriores pagadas en la Entidad, el año de calendario en el que se computa (elemento material).

Para hacer la deducción de estas diferencias debe observarse que hayan sido declaradas en años anteriores o hayan sido consideradas en declaraciones complementarias, por el contribuyente, porque de lo contrario se computarán en el ejercicio en el que se pague (elemento temporal).

Considerar que el origen es plenamente identificable cuando los impuestos sean pagados en alguna aduana con motivo de la importación de bienes tangibles (elemento espacial).

La asignación que le corresponde a cada Entidad se determinará conforme a las siguientes limitantes:

—Atendiendo al número de establecimientos que tiene el contribuyente en la Entidad o Entidades.

—Atendiendo a la diferencia resultante entre los ingresos del año que se computa y los obtenidos en el año inmediato anterior.

Atendiendo al porcentaje prefijado para las Entidades productoras y consumidoras.

Conforme a estas reglas se pretende obtener una visión más clara y realista de la situación que presentan las Entidades y poder así determinar en forma más coherente la distribución de esos ingresos.

De lo anteriormente expuesto deducimos la importancia que tiene dentro del sistema el renglón de recaudación identificable.

Al establecer esta fórmula, con todos estos procedimientos y reglas, se pretende determinar lo más equitativamente posible, este factor de distribución, ya que al dividir la recaudación federal identificable obtenida en la Entidad, entre la recaudación federal identificable a nivel nacional, se otorga proporcionalmente a cada Entidad el incremento percibido en el ejercicio en el que se hace el cálculo.

Como puede verse, esta fórmula combate desde su raíz los argumentos de quienes afirman que: "con este sistema de distribución, se incrementa la dependencia de los Estados y Municipios" porque al considerar "la recaudación federal identificable" como uno de los elementos determinantes, se pone de manifiesto que los Estados y Municipios tienen libertad y sobre todo la obligación de buscar mejores alternativas, para obtener una mayor recaudación.

Esta búsqueda de mejores alternativas, fomenta el proceso administrativo de descentralización de la función pública, permitiendo obtener una recaudación más elevada que al distribuirse fortalece las haciendas públicas.

Los otros elementos, de esta fórmula realizan una función evaluadora, que permiten determinar en forma objetiva

y cuantitativa el grado de avance y desarrollo obtenido por cada Entidad en el ejercicio que se calcula.

En el supuesto de que la recaudación federal identificable obtenida en un estado sea mínima, al dividirse entre la recaudación federal identificable obtenida a nivel nacional, resultará un cociente sumamente bajo que influirá gravemente en la determinación del factor de proporción de dicha Entidad, pero si al contrario el monto de la recaudación federal identificable obtenida por un Estado es muy alto, resultará un cociente sumamente abultado que elevaría su factor de distribución.

El elemento "ingresos obtenidos en este fondo, en el ejercicio anterior" nos permite conocer el grado de eficiencia y dinamismo que cada Entidad imprimió a su labor, en el ejercicio que se computa. Además, nos permite conocer cuantitativamente los ingresos con los que se está fortaleciendo la hacienda pública por este concepto.

Veamos a continuación la relación de los incrementos obtenidos por cada Entidad en los ejercicios de 1980 y 1981.

Entidad	Fondo Gral. 1980	Fondo Gral. 1981	Diferencia
Aguascalientes	555 893	810 074	254 181
Baja California	2 693 934	4 173 015	1 479 081
Baja California Sur	388 976	625 845	236 869
Campeche	793 729	1 303 024	509 295
Coahuila	2 281 685	3 245 947	964 262
Colima	312 592	566 082	253 490
Chiapas	3 097 150	5 712 922	2 615 772
Distrito Federal	24 322 282	33 692 273	9 369 991
Durango	787 784	1 276 069	488 285
Guanajuato	2 381 350	3 718 325	1 336 975

Entidad	Fondo Gral. 1980	Fondo Gral. 1981	Diferencia
Guerrero	1 308 861	2 055 505	746 644
Hidalgo	823 595	1 160 705	337 110
Jalisco	6 277 811	9 215 348	2 937 537
México	11 327 691	15 923 737	4 596 046
Michoacán	1 585 621	2 355 819	770 198
Morelos	848 225	1 282 528	434 303
Nayarit	449 196	979 727	530 531
Nuevo León	6 276 874	8 832 097	2 555 223
Oaxaca	826 808	1 414 963	588 155
Puebla	2 588 165	3 794 400	1 206 235
Querétaro	1 009 652	1 478 220	468 568
Quintana Roo	366 365	539 001	172 636
San Luis Potosí	1 017 746	1 527 225	509 479
Sinaloa	2 417 035	4 236 574	1 819 539
Sonora	2 604 255	4 871 833	2 267 578
Tabasco	7 045 158	10 241 939	3 196 781
Tamaulipas	2 372 819	3 780 572	1 407 753
Tlaxcala	391 621	560 810	169 189
Veracruz	5 470 784	8 805 927	3 335 143
Yucatán	923 712	1 444 989	778 723
Zacatecas	471 316	795 203	323 887
Total	98 669 560	148 526 779	49 857 219 *

A continuación ofrecemos la estimación distributiva del Fondo General para el año de 1982, hecha por la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

\* Datos presentados por la Coordinación General con Entidades Federativas en la Reunión de la Comisión Permanente celebrada el 15 de enero de 1982 en la Ciudad de México.

**ESTIMACION DEL FONDO GENERAL POR EL AÑO DE 1982,  
CONSIDERANDO ENTIDADES COORDINADAS Y NO  
COORDINADAS EN DERECHOS**

(Miles de pesos)

* Distrito Federal	48 817 567
México	22 399 028
Tabasco	14 825 564
Jalisco	12 305 489
* Veracruz	12 765 506
Nuevo León	12 416 290
* Chiapas	8 352 907
Sonora	7 016 675
Baja California	5 916 216
Sinaloa	5 908 982
* Chihuahua	5 659 232
* Tamaulipas	5 482 897
Guanajuato	5 393 675
Puebla	5 338 503
* Coahuila	4 710 422
Michoacán	3 317 052
Guerrero	2 894 466
* San Luis Potosí	2 216 041
Querétaro	2 081 957
Yucatán	2 033 624
Oaxaca	1 991 317
* Durango	1 860 516
* Campeche	1 818 449
Morelos	1 805 937
Hidalgo	1 639 724
* Nayarit	1 418 500
* Aguascalientes	1 174 162
* Zacatecas	1 172 177
* Baja California Sur	881 575
* Colima	863 683
* Tlaxcala	812 433
* Quintana Roo	781 162
<b>T o t a l</b>	<b>206 571 728</b>

\* Entidades Coordinadas en Derechos.

## B. EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO.

### a) *Monto participable.*

El monto de este fondo a partir de 1981 se integra aplicando el 0.50% (en 1980 era del 0.37%) a la recaudación federal total obtenida por la Federación, excepto la recaudada por la aplicación de los impuestos adicionales del 3% y 2% sobre el impuesto general de importación y exportación respectivamente, así como la que resulta de aplicar el 3% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

### b) *Forma de distribución.*

La propia Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 4o. nos da los lineamientos generales a los que se sujetará la distribución, de este fondo.

Este precepto nos señala que los elementos fundamentales que se considerarán son:

- Erogación por habitante por concepto de participaciones en impuestos federales.
- Gasto corriente en educación primaria y secundaria; y
- Población.

Elementos que en su conjunto nos ayudan a determinar que Entidades se ven menos favorecidas en sus haciendas públicas y sobre estos datos se distribuya el monto de este fondo.

El procedimiento distributivo que rige en el reparto de este fondo está contenido en la cláusula Novena del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>67</sup>

67 Suscritos en 1979.

(Este procedimiento aplicado para 1980 consistió en dividir en dos partes iguales el monto de este fondo.

Distribuyendo una de estas porciones bajo el principio de "partes iguales" entre todas las Entidades, por considerarse, el mecanismo distributivo más equitativo, principio que a nuestro juicio desvirtúa el objetivo fundamental que se fijó al establecer este fondo y quedó plasmado en el Artículo 4o. de la Ley de Coordinación y que es: "... se distribuirá entre las Entidades de modo de favorecer a aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante efectuada por la Federación por concepto de participaciones, en impuestos federales y gasto corriente, en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además la población de cada Entidad..." ya que si bien es cierto que cada Entidad recibe la misma cantidad y está en términos relativos, en relación con el resto de las participaciones, será menor en los Estados de mayor desarrollo y mayor en las de de menos recursos, no considera en forma global a todas las Entidades, sino que la relación se establece con las participaciones que percibe cada Entidad en lo particular.

La porción restante de este fondo se distribuirá conforme al siguiente procedimiento:

1o. Se obtendrá una relación de "erogación por habitante" al establecer la concatenación que existe entre la población de cada Entidad y el monto de las participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria.

2o. Se obtendrá otra relación de factores al dividir el número 1 entre la erogación por habitante y se obtendrá el porcentaje que individualmente cada uno represente en la suma total de éstos.

3o. Se relacionarán los productos obtenidos de multipli-

car el número de habitantes de cada Estado por su "factor" y se establecerá el porcentaje que represente en la sumatoria de éstos.

4o. Por último, se promediarán aritméticamente los dos porcentajes obtenidos y éste será el factor de distribución con el que participará cada Entidad en este monto.

Procedimiento que ha sido sustituido por acuerdo externo de las partes,<sup>68</sup> al considerar que éste no cumplía con el criterio rector estipulado en la Ley de Coordinación ya que al elemento "población" se le otorgaba una doble influencia, beneficiando así a los Estados que tienen una gran población y no así las Entidades que gozan de un número reducido, veamos al respecto la siguiente relación.

El Licenciado Hoyo D'addona en su multicitada ponencia (70.1) nos muestra un cuadro estadístico en el que se aprecian los coeficientes de distribución que se aplicaron en 1980 para cada Entidad, así como el monto otorgado a cada una en este fondo.

68 Anexo 4.ó 5 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito en octubre de 1981.

**Entidades** **Enero a Diciembre** **Coefficientes de**  
**1980** **(miles)** **distribución 1980**

Aguascalientes	54 684	2.267520
Baja California	58 422	2.422519
Baja California Sur	45 157	1.872474
Campeche	54 924	2.277471
Coahuila	58 181	2.412526
Colima	59 145	2.452499
Chiapas	85 794	3.557523
Chihuahua	77 414	3.212527
Distrito Federal	76 146	3.157460
Durango	64 813	2.687527
Cuanajuato	112 925	4.682533
Guerrero	79 523	3.297490
Hidalgo	68 792	2.852520
Jalisco	113 406	4.702478
México	121 605	5.042457
Michoacán	100 021	4.147458
Morelos	63 004	2.612516
Nayarit	64 089	2.657506
Nuevo León	70 961	2.942459
Oaxaca	78 438	3.252500
Puebla	105 328	4.367517
Querétaro	59 506	2.467468
Quintana Roo	44 073	1.827525
San Luis Potosí	77 353	3.207509
Sinaloa	77 232	3.202492
Sonora	65 776	2.727459
Tabasco	65 536	2.717507
Tamaulipas	66 138	2.742469
Tlaxcala	61 678	2.557532
Veracruz	138 246	5.732490
Yucatán	62 281	2.582536
Zacatecas	80 971	2.582536
<b>T o t a l</b>	<b>2 411 622</b>	<b>100.000000</b>

Al formularse el nuevo procedimiento se convino que el monto de este fondo se dividiese en cuatro porciones las que se distribuirán de la siguiente manera:

Una cuarta parte se otorgará a las Entidades por partes iguales, principio considerado por los Tesoreros de las Entidades Federativas que formaron la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en marzo de 1981, como uno de los más equitativos, pero con las críticas que hicimos a este elemento en la fórmula transitoria.

Conforme a este principio en 1981 le correspondió a cada Entidad la cantidad de 35 961 millones de pesos, dado que el fondo se constituyó con 4 603 000 millones de pesos.

Otra cuarta parte se distribuirá considerando el porcentaje que represente el monto obtenido por cada Entidad en el Fondo General en relación a los ingresos totales que formen ese fondo.

Esta regla de distribución atiende a los ingresos que percibe la Entidad conforme al grado de desarrollo que presentan, permitiendo otorgar una mayor participación en este fondo a los menos favorecidos.

Las otras dos cuartas partes se distribuirán atendiendo a los ingresos que perciba la Entidad por concepto del Fondo General, más gasto corriente federal en materia de educación y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, pero primordialmente, atendiendo al número de habitantes que tenga cada Entidad.<sup>69</sup>

Una vez que se siguió el procedimiento anterior se sumarán las cantidades obtenidas en números absolutos conforme a éste determinándose el porcentaje que dicha suma represente en el monto total del Fondo Financiero Complementario en el año de calendario inmediato anterior, siendo este porcentaje el factor de distribución definitivo para cada Entidad.<sup>69</sup>

Con la estructuración de este procedimiento no se permite la doble influencia del elemento "población", además los ingresos obtenidos en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio anterior juegan un papel importante en la distribución de este fondo, es decir permiten otorgar mayores ingresos a las entidades que tienen un menor grado de desarrollo. Veamos a continuación los resultados económicos que en 1981 obtuvieron las Entidades por este concepto:

### C. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

#### a) Monto participable.

El Gobierno Federal al preocuparse del mejoramiento en la prestación de los servicios públicos a nivel local o municipal creó órganos descentralizados con personalidad y patrimonio propios, pero conforme a la reforma administrativa instrumentada por el gobierno de la actual administración se distribuyeron las responsabilidades y por lo tanto se liquidaron esos organismos.

69. Cláusula Novena fracción IV del Anexo Número 4 ó 5 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado en octubre de 1981.

SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS

DETERMINACION DEL FACTOR DE DISTRIBUCION DE FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO PARA 1981

	Población	Parts. del Fondc. Gral.	Gto. Cte. Fed. En Educ.	Gto. Cte. Fed. (Apoyo Fin.)	Total	Participación Igual	Factor 1	% de Part. del 1er. Factor de Aplicación	Part. del 1er. Factor	Segundo Factor	% de Aplicación del 2o. Factor	Part. del 2o. Factor	Suma de Parts. de Factores más la Igual.	Porción de Distribución
Aguascalientes	504 300	555 893	915 300	103 900	1 575 593	35 961	0.320070	2.836961	65 293	0.173391	5.619529	64 667	165 021	3.604627
Baja California	1 227 490	2 693 934	2 266 200	1 400 400	6 440 534	35 061	0.190574	1.689165	38 878	0.037120	1.159574	13 344	88 181	1.915729
Baja California Sur	221 900	300 976	823 400	855 200	2 067 576	35 961	0.106323	0.947409	21 805	0.257085	8.030555	92 416	150 482	3.262698
Campeche	371 900	793 729	767 700	93 100	1 654 529	35 961	0.224716	1.991785	45 841	0.125937	3.935647	45 290	127 092	2.761069
Coahuila	1 561 000	2 285 599	2 630 900	806 200	5 730 499	35 961	0.272402	2.414453	55 589	0.043756	1.266573	15 729	107 259	2.330198
Colima	339 400	312 592	571 300	124 000	1 007 892	35 961	0.236742	2.934735	68 694	0.319908	9.803390	114 959	219 254	4.771975
Chiapas	2 097 500	3 173 862	2 604 400	93 500	5 871 762	35 961	0.357218	3.166225	72 871	0.031507	0.984232	11 245	228 909	2.610428
Chihuahua	1 935 100	2 450 015	2 456 000	122 100	5 028 115	35 961	0.384856	3.411960	78 500	0.045816	1.273032	14 872	129 342	2.805605
Distrito Federal	9 377 300	24 322 582	44 039 400	— —	68 361 982	35 961	0.137171	1.215824	27 032	0.004111	0.128422	1 478	65 421	1.421247
Durango	1 160 300	797 506	2 055 500	704 300	3 557 306	35 961	0.326128	2.390657	66 528	0.125391	3.917029	45 075	147 564	3.205922
Guanajuato	3 045 600	2,405 107	2 547 100	271 400	5 223 607	35 961	0.583045	5.167857	118 932	0.041570	1.298335	14 946	169 839	3.689876
Guerrero	2 174 200	1 308 851	3 692 100	131 900	5 132 861	35 961	0.423594	3.754464	86 409	0.076402	2.886685	27 465	272 205	3.255160
Hidalgo	1 519 200	824 020	2 169 100	256 700	3 249 320	35 961	0.467164	4.740739	95 299	0.121353	3.798982	43 625	174 885	3.799370
Jalisco	4 296 500	6 277 811	3 272 500	72 400	9 622 711	35 961	0.446496	3.957546	91 083	0.015919	0.497598	5 726	132 770	2.884423
México	7 542 300	11 327 691	5 062 500	82 200	16 472 191	35 961	0.457881	4.058458	93 405	0.008828	0.215774	3 173	132 539	2.879383
Michoacán	3 049 400	1 590 236	3 544 400	62 500	5 197 136	35 961	0.556746	5.290661	119 693	0.062394	1.964403	22 605	178 259	3.872670
Morelos	931 400	858 968	1 444 400	39 600	2 342 966	35 961	0.397530	3.523533	81 094	0.116419	3.636757	41 690	158 745	3.452205
Nayarit	729 500	449 196	1 299 400	133 300	1 932 496	35 961	0.377491	3.345916	77 006	0.222620	6.934319	60 627	173 594	4.192787
Nuevo León	2 463 500	6 276 874	2 968 400	1 644 200	10 789 474	35 961	0.228324	2.023765	46 577	0.016931	0.497661	5 707	88 245	1.917554
Oaxaca	2 517 500	826 808	4 445 600	248 800	5 521 203	35 961	0.455939	4.041511	93 015	0.120947	3.778205	43 478	208 415	3.746557
Puebla	3 285 200	2 538 135	3 163 400	169 400	5 919 965	35 961	0.554953	4.918862	113 208	0.028637	1.200963	13 829	162 998	3.542429
Querétaro	730 900	1 009 652	994 200	46 500	2 050 352	35 961	0.356475	3.159639	72 719	0.099044	3.095998	35 504	144 184	3.134564
Quintana Roo	209 930	365 220	752 000	647 400	1 707 620	35 961	0.115747	1.052522	24 224	0.271577	2.483364	97 305	157 490	3.428438
San Luis Potosí	1 669 980	1 024 960	1 954 700	51 600	3 051 260	35 961	0.550893	4.882876	112 379	0.097365	3.047786	35 072	183 412	3.984619
Sinaloa	1 382 200	2 417 035	2 457 600	193 400	5 078 035	35 961	0.370655	3.285325	75 612	0.041878	1.292431	14 378	126 451	2.747035
Sonora	1 493 100	2 604 255	2 021 200	71 000	4 699 455	35 961	0.319782	2.825545	65 030	0.038399	1.199528	13 804	114 795	2.493917
Tabasco	1 150 000	7 073 032	1 466 300	49 000	8 538 862	35 961	0.133894	1.186778	27 314	0.014138	0.441650	5 032	68 307	1.485053
Tamaulipas	1 924 900	2 878 819	3 730 500	426 200	6 529 519	35 961	0.294300	2.612979	60 138	0.042144	1.316516	15 150	111 249	2.416880
Tlaxcala	543 500	391 631	1 443 500	286 100	2 121 521	35 961	0.258541	2.291595	52 741	0.255349	7.976725	91 732	180 434	3.921225
Veracruz	5 263 900	5 470 784	5 215 000	2 433 300	13 119 584	35 961	0.401217	3.556213	81 846	0.018279	0.571009	6 571	124 378	2.702197
Yucatán	1 534 300	933 164	1 543 500	577 700	3 054 464	35 961	0.338619	3.001372	69 976	0.107162	3.347582	38 522	143 559	3.118814
Zacatecas	1 144 700	478 366	1 495 700	299 100	2 273 166	35 961	0.503571	4.463431	192 726	0.209045	6.920056	35 117	263 804	4.045536
T o t a l	67 405 700	96 652 181	115 735 400	12 617 400	225 014 581	1 150 750	11.282142	100.000000	2 381 500	3.201176	100.000000	1 150 782	4 603 000	100.000000

Por su parte los gobiernos locales y aún más los municipales requerían de recursos con los que pudieran asegurar la prestación de los servicios públicos señalados, por ello se estipuló en el Código Aduanero, artículo 11 bis, que se les otorgarían participaciones a los Municipios con aduanas sobre los impuestos adicionales al comercio exterior si se hacían cargo de las funciones de los organismos descentralizados que dejaron de funcionar; posteriormente en 1979 se reforma este precepto y se señala que se otorgarán esas participaciones federales si de conformidad con los programas básicos de significación social realizan obras o prestan servicios públicos los municipios.

Para 1981, este precepto queda derogado al crearse el Fondo de Fomento Municipal.

A fines de 1980 el legislador consideró que el 95% de los ingresos totales obtenidos por la aplicación del 1% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, constituyera el monto repartible de este fondo, del cual el 90% se destinará a la creación del Fondo de Fomento Municipal, régimen que al aplicarse modificaría la economía de los Municipios por donde se efectúa la exportación de este bien nacional, dado que a ellos únicamente correspondía recibir los beneficios que esta actividad reditúa, siendo injusta tal situación.

El 10% restante se otorga a los Municipios con aduanas por las que se efectúa la exportación.

En 1980, al observarse que los ingresos que constituyen el fondo no pueden ser tan drásticamente reducidos de las haciendas de los Municipios con aduanas, se establecieron en la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales en su artículo 10 transitorio, los porcentajes distributivos aplicables para los años de transición, seña-

lando por ello que en 1981 los ingresos obtenidos se distribuirán al 50% entre los Municipios con aduanas y el Fondo de Fomento; para 1982 el porcentaje será de 30% y 70% respectivamente.

Consideramos que este régimen distributivo no lograba el objetivo de otorgar indirectamente participaciones federales a los Municipios con el fin de fortalecer sus haciendas ya que no distribuía entre ellos (prácticamente uno) la derrama de los beneficios obtenidos en la explotación de un bien nacional, como lo es el petróleo.

En 1982 la base distribuible de este fondo se vio incrementada al variar el impuesto adicional a la exportación de petróleo y a la propuesta de coordinación en materia de derechos hecha a las Entidades.

El régimen distributivo aplicable a esta base consiste en fraccionarla en tercios de los cuales el 10% de una de esas porciones se asignará a los Municipios con aduanas fronterizas o marítimas por donde se efectúe la exportación y el 90% restante se destinará a formar la base participable de este fondo.

Las otras dos terceras partes integran el Fondo de Fomento Municipal.

A fines de 1981, en la Ley que Establece, Reforma Adicional y Deroga diversas disposiciones fiscales en su artículo 5o. transitorio se disponen los nuevos porcentajes de distribución referentes a la etapa de adaptación de los Municipios con aduanas señalando que para 1982 se distribuirá al 50% para cada parte, es decir a los Municipios con aduanas y al Fondo de Fomento; en 1983 y 1984 el porcentaje será del 30% y 70% respectivamente.

Consideramos que con estos porcentajes y esta nueva estructura se reduce enormemente el beneficio que recibían estas Entidades por la realización de esta actividad.

*b) Forma de distribución.*

El 90% de una tercera parte de la base distribuible de este fondo se participará a las Entidades Federativas conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario, pero con las modificaciones necesarias, atendiendo a la exclusión del Distrito Federal por ser una Entidad que carece de Municipios y atendiendo a su vez a los porcentajes de distribución señalados en la Ley Miscelánea.

Las otras dos terceras partes se participan conforme a los factores de proporción asignados a cada Entidad en materia de coordinación en derechos.

A continuación se presentan los factores de aplicación del fondo de fomento municipal para 1981 y 1982.

Condiciones que con estos procedimientos y esta nueva es-  
trategia se reduce enormemente el beneficio que reciben  
estas familias por la realización de esta actividad.

b) Forma de distribución.

El 90% de una tercera parte de la parte distribuida de este  
a participar a las familias beneficiarias con  
las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Comunal  
mientras que con las modificaciones necesarias, acordadas  
a la Comisión del Distrito Local por ser una entidad que  
controla la distribución y garantiza a su vez a las beneficiarias  
de distribución según el artículo 17 de la Ley 1712 de 2004.

Las acciones de apoyo que se prestan a las beneficiarias a los  
factores de producción se asignan a cada familia en función  
de conformidad con lo establecido.

A continuación se presentan los factores de producción  
del Fondo de Fomento Municipal por 1981 y 1982.

# LIQUIDACION Y EMISION DE ACUERDOS DE PAGO

32 10) 12=25%FFCx11) 13=(5+9+12) 14=(11/FFC)			
ento de		Suma de Parts.	
ción del	Part. del	de Factores	Porciones de
Factor	2o. Factor	Más la Igual	Distribución
26755	64'750	167'967	3.649077
61085	13'361	89'887	1.951706
41282	92'535	151'729	3.296307
40703	45'348	126'374	2.799783
63030	15'749	107'123	2.370693
08240	115'147	221'807	4.818749
35498	11'341	122'230	2.655442
76671	14'691	131'287	2.852205
22066	45'133	149'601	3.250076
00505	14'966	172'489	3.747317
39754	27'500	152'094	3.304236
95857	43'631	177'274	3.851371
90298	5'723	135'058	2.934130
76123	3'178	154'853	2.929676
66929	22'634	180'921	3.930502
41434	41'904	161'117	3.500261
63262	80'180	195'205	4.240821
09301	5'734	90'065	1.955356
33064	43'534	174'215	3.797849
03515	13'867	165'629	3.598284
07966	35'650	146'265	3.180206
94572	97'751	159'394	3.462820
51705	39'117	186'601	4.040865
94893	14'892	123'535	2.792852
01070	13'821	116'772	2.536867
42218	5'089	69'860	1.517707
18209	15'169	113'168	2.469570
86982	91'910	182'421	3.963089
71743	6'579	126'554	2.749381
51387	38'572	145'620	3.163589
28653	75'244	216'355	4.700304
00000	1,150'750	4 603'000	100.000000

elero Complementario estimado para 1981 asciende a  
e pesos.

11-VI-82

## DETERMINACION DEL FACTOR DE DISTRIBUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL 1981

	(1)	(2)	(3)	(4)	5=(2+3+4)	6=(.25FFC/32)	7=(1/5)	8=(7/7)	9=(50%FFCx3)	10=(1/2)	11=
	Población	Fondo Gral. 1980	Gto. Cte. Fed. en Educ.	Gto. Cte. Fed. (Apoyo Fin.)	Total	Participación Igual	Factor 1	% de Part. 1er. Factor de Aplicación	Parts. del 1er. Factor	2o. Factor	P Ap 2
Aguascalientes	504'300	555'893	915'800	103'000	1,575'593	37'121	0.326070	2.871373	66'056	0.170891	
Baja California	1,227'400	2,693'934	2,266'200	1,400'400	6,440'534	37'121	0.190574	1.709955	39'455	0.037120	
Baja California Sur	221'500	300'976	823'400	855'200	2,067'576	37'121	0.106383	0.959870	22'937	0.257085	
Campeche	371'800	793'729	767'700	93'100	1,654'529	37'121	0.224716	2.016300	46'405	0.125937	
Coahuila	1,561'000	2,285'599	2,630'900	806'200	5,730'499	37'121	0.272402	2.244170	56'253	0.043756	
Colima	339'400	312'592	571'300	124'000	1,007'892	37'121	0.336742	3.021470	69'539	0.319906	
Chiapas	2,097'500	3,173'862	2,604'400	93'500	5,871'762	37'121	0.357213	3.205195	73'760	0.031507	
Chihuahua	1,935'100	2,450'015	2,456'000	122'100	5,028'115	37'121	0.384856	3.453181	79'475	0.040816	
Durango	1,160'300	797'506	2,055'500	704'300	3,557'806	37'121	0.326128	2.926235	67'347	0.125391	
Guanajuato	3,045'600	2,405'107	2,547'100	271'400	5,223'607	37'121	0.503045	5.231462	120'402	0.041578	
Guerrero	2,174'200	1,308'881	3,692'100	131'900	5,132'861	37'121	0.423594	3.800574	87'473	0.076402	
Hidalgo	1,519'200	824'020	2,169'100	256'700	3,249'820	37'121	0.467164	4.191702	96'472	0.121356	
Jalisco	4,296'500	6,277'811	3,272'500	72'400	9,022'711	37'121	0.446496	4.006255	92'281	0.015929	
México	7,542'300	11,327'691	5,062'500	82'200	16,472'191	37'120	0.457081	4.102109	94'525	0.008228	
Michoacán	3,049'400	1,590'236	3,544'400	62'500	5,197'136	37'121	0.536746	5.264670	121'166	0.062334	
Morelos	931'400	853'966	1,444'400	39'800	2,342'966	37'121	0.397530	3.568900	82'092	0.116419	
Nayarit	729'500	449'196	1,299'400	183'900	1,932'406	37'121	0.377491	3.387097	77'954	0.222620	
Nuevo León	2,463'500	6,276'874	2,868'400	1,644'200	10,789'474	37'121	0.228324	2.049673	47'150	0.015931	
Oaxaca	2,517'500	826'808	4,445'800	248'800	5,521'203	37'121	0.455969	4.091253	94'160	0.120947	
Puebla	3,285'200	2,538'165	3,163'400	169'400	5,919'965	37'121	0.554953	4.979103	114'601	0.038637	
Querétaro	730'900	1,009'652	994'200	46'500	2,050'352	37'121	0.356475	3.198528	73'654	0.099044	
Quintana Roo	209'900	369'220	752'000	647'400	1,767'620	37'121	0.115747	1.065476	24'523	0.271577	
San Luis Potosí	1,669'900	1,024'960	1,954'700	51'600	3,051'260	37'121	0.550893	4.942974	113'765	0.097365	
Sinaloa	1,392'200	2,417'035	2,467'600	193'400	5,078'035	37'121	0.370055	3.325700	76'542	0.041373	
Sonora	1,493'100	2,604'255	2,021'200	71'000	4,099'455	37'121	0.319782	2.850321	65'830	0.038399	
Tabasco	1,150'000	7,073'032	1,466'800	49'000	8,538'882	37'121	0.153394	1.201385	27'650	0.014138	
Tamaulipas	1,924'900	2,573'819	3,730'500	426'200	6,529'519	37'121	0.294800	2.645139	60'578	0.042144	
Tlaxcala	548'500	591'621	1,443'500	286'100	2,121'521	37'121	0.258541	2.319800	53'390	0.255349	
Veracruz	5,363'300	5,470'784	5,215'000	2,433'800	13,119'584	37'121	0.401217	3.599932	82'854	0.018279	
Yucatán	1,034'300	933'164	1,543'800	577'700	3,054'464	37'121	0.339619	3.038312	69'987	0.107162	
Zacatecas	1,144'700	478'366	1,495'700	299'100	2,273'166	37'121	0.503571	4.518370	103'990	0.209045	
T o t a l	58,028'400	72,329'599	71,989'000	12,627'000	156,652'599	1,150'750	11.144971	100.000000	2,301'500	3.197065	

## FUENTE:

POBLACION.

PARTICIPACION DEL FONDO GENERAL 1980.

GASTO CORRIENTE FEDERAL EN EDUCACION.

GASTO CORRIENTE FEDERAL (APOYO FINANCIERO).

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

NOTA: El Fondo  
4,003 mil

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

**COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES**  
**FACTOR DE APLICACION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL**

1982

Entidad	%
Aguascalientes	3.649077
Baja California	1.951706
Baja California Sur	3.296307
Campeche	2.799783
Coahuila	2.370693
Colima	4.818749
Chiapas	2.655442
Chihuahua	2.852205
Durango	3.250076
Guanajuato	3.747317
Guerrero	3.304236
Hidalgo	3.851271
Jalisco	2.934130
México	2.929678
Michoacán	3.330502
Morelos	3.500261
Nayarit	4.240821
Nuevo León	1.955356
Oaxaca	3.797849
Puebla	3.598284
Querétaro	3.180206
Quintana Roo	3.462829
San Luis Potosí	4.040865
Sinaloa	2.792852
Sonora	2.536867
Tabasco	1.517707
Tamaulipas	2.458570
Tlaxcala	3.963089
Veracruz	2.749381
Yucatan	3.163589
Zacatecas	4.700304
<b>T o t a l</b>	<b>100.000000</b>

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

11-VI-82

**COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES  
FEDERATIVAS.**

**DIRECCION DE COORDINACION CON  
ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION  
DE PARTICIPACIONES.**

**COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES DEL IMPUESTO  
ADICIONAL AL GENERAL DE EXPORTACION DE  
GAS NATURAL, PETROLEO Y SUS DERIVADOS**

ENERO-ABRIL — 1981-1982

(Miles de Pesos)

Entidad Federativa Municipios	1981	1982	Diferencias	
	1/	2/	Absolutas	Rela. %
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	0	10	10	100.00
Ensenada	0	10	10	100.00
<b>CAMPECHE</b>	42'579	4'069	— 38'510	— 90.44
Cd. del Carmen	42'579	4'069	— 38'510	— 90.44
<b>COLIMA</b>	0	27	27	100.00
Manzanillo	0	27	27	100.00
<b>CHIAPAS</b>	0	113	113	100.00
Cd. Hidalgo	0	113	113	100.00
<b>QUINTANA ROO</b>	0	33	33	100.00
Chetumal	0	33	33	100.00
<b>TAMAULIPAS</b>	15'978	17'339	1'361	8.52
Reynosa	12'122	14'446	2'324	19.17
Tampico	3'856	2'893	— 963	— 24.97
<b>VERACRUZ</b>	266'269	206'845	— 59'424	— 22.32
Coatzacoalcos	266'260	206'814	— 59'446	— 22.33
Veracruz	0	31	31	100.00
Tuxpan	9	0	— 9	— 100.00

1/ 50% del 95% de la Recaudación del impuesto adicional del 1%.

2/ 50% del 95% de la tercera parte de la recaudación del impuesto adicional.

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

4-VI-82

**COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES**  
**COMPARATIVO DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL**  
**PERIODO CUATRIMESTRAL ENERO-ABRIL 1981-1982**  
**(Miles de Pesos)**

Entidad	1981	1982	Diferencias	
			Absolutas	Rel. %
Aguascalientes	11'953	* 71'651	59'798	504.50
Baja California	6'340	7'064	1'324	20.88
Baja California Sur	10'707	12'945	2'238	20.90
Campeche	9'095	* 54'975	45'880	504.45
Coahuila	7'700	* 46'550	38'850	504.55
Colima	15'652	* 94'618	78'966	504.51
Chiapas	3'626	* 52'141	48'515	504.46
Chihuahua	9'265	* 56'003	46'738	504.46
Durango	10'557	* 63'810	53'259	504.40
Guanajuato	12'172	* 73'580	61'408	504.50
Guerrero	10'733	12'976	2'243	20.90
Hidalgo	12'509	15'125	2'616	20.91
Jalisco	9'531	11'523	1'992	20.90
México	9'517	11'505	1'988	20.89
Michoacán	12'767	15'435	2'668	20.90
Morelos	11'370	13'746	2'376	20.90
Nayarit	13'775	* 33'270	69'495	504.50
Nuevo León	6'351	7'680	1'329	20.93
Oaxaca	12'336	14'914	2'578	20.90
Puebla	11'688	14'131	2'443	20.90
Querétaro	10'330	12'489	2'159	20.90
Quintana Roo	11'248	* 67'905	56'747	504.51
San Luis Potosí	13'126	* 79'343	66'217	504.47
Sinaloa	9'073	10'968	1'895	20.89
Sonora	8'241	9'962	1'721	20.88
Tabasco	4'930	* 29'801	24'871	504.48
Tamaulipas	7'985	* 48'274	40'289	504.56
Tlaxcala	12'874	* 77'818	64'944	504.46
Veracruz	8'931	* 53'985	45'054	504.47
Yucatán	10'276	12'423	2'147	20.99
Zacatecas	15'268	* 92'292	77'024	504.48
<b>T o t a l</b>	<b>324'826</b>	<b>1,229'598</b>	<b>904'772</b>	<b>278.54</b>

\* Estados coordinados en derechos. Incluye el incremento estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

11-VI-82

COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS

DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES

COMPARATIVO DE PARTICIPACIONES DE LOS IMPUESTOS  
ADICIONALES DEL 2% Y 3% A LOS GENERALES DE  
EXPORTACION E IMPORTACION, RESPECTIVAMENTE

ENERO-ABRIL — 1981-1982

(Miles de Pesos)

Entidad Federativa Municipios	1981	1982	Diferencias	
			Absolutas	Relativas %
BAJA CALIFORNIA	7'438	10'602	3'164	42.54
Ensenada	359	511	152	42.34
Mexicali	4'134	5'214	15080	26.12
Tecate	533	353	320	60.04
Tijuana	2'412	4'024	1'612	66.83
BAJA CALIFORNIA SUR	160	126	—	34
La Paz	159	126	—	33
Santa Rosalía	1	—	—	1
CAMPECHE	187	51	—	136
Campeche	19	10	—	9
Cd. del Carmen	168	41	—	127
COAHUILA	17'050	25'843	8'793	51.57
Cd. Acuña	535	1'514	979	182.99
Piedras Negras	15'932	23'060	7'128	44.74
Torreón	583	1'269	686	117.07
COLIMA	9'263	18'978	9'715	104.88
Manzanillo	9'263	18'978	9'715	104.88
CHIAPAS	955	1'537	582	60.94
Cd. Hidalgo	954	1'529	575	60.27
Comitán	1	3	7	700.00
CHIHUAHUA	10'288	15'425	5'137	49.93
Ascención	76	382	306	402.63
Cd. Juárez	9'472	13'952	4'480	47.30
Ojinaga	740	1'091	351	47.43
GUERRERO	12'371	10'202	—	2'169
Acapulco	12'371	10'202	—	2'169

**COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES  
FEDERATIVAS.**

**DIRECCION DE COORDINACION CON  
ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION  
DE PARTICIPACIONES.**

**COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES DEL IMPUESTO  
ADICIONAL AL GENERAL DE EXPORTACION DE  
GAS NATURAL, PETROLEO Y SUS DERIVADOS**

ENERO-ABRIL — 1981-1982

(Miles de Pesos)

Entidad Federativa Municipios	1981	1982	Diferencias	
	1/	2/	Absolutas	Rela. %
BAJA CALIFORNIA	0	10	10	100.00
Ensenada	0	10	10	100.00
CAMPECHE	42'579	4'069	— 38'510	— 90.44
Cd. del Carmen	42'579	4'069	— 38'510	— 90.44
COLIMA	0	27	27	100.00
Manzanillo	0	27	27	100.00
CHIAPAS	0	113	113	100.00
Cd. Hidalgo	0	113	113	100.00
QUINTANA ROO	0	33	33	100.00
Chetumal	0	33	33	100.00
TAMAULIPAS	15'978	17'339	1'361	8.52
Reynosa	12'122	14'446	2'324	19.17
Tampico	3'856	2'893	— 963	— 24.97
VERACRUZ	266'269	206'945	— 59'424	— 22.32
Coatzacoalcos	266'260	206'814	— 59'446	— 22.33
Veracruz	0	31	31	100.00
Tuxpan	9	0	— 9	— 100.00

1/ 50% del 95% de la Recaudación del impuesto adicional del 1%.

2/ 50% del 95% de la tercera parte de la recaudación del impuesto adicional.

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

4-VI-82

## HOJA No. 2

Entidad Federativa Municipios	1981	1982	Diferencias	
			Absolutas	Relativas %
JALISCO	4'284	8'342	4'058	94.72
Guadalajara	4'284	8'342	4'058	94.72
NUEVO LEON	2'218	3'041	823	37.11
Monterrey	2'218	3'041	823	37.11
OAXACA	15	452	437	2913.33
Salina Cruz	15	452	437	2913.33
QUINTANA ROO	665	1'118	453	68.12
Chetumal	665	1'118	453	68.12
SINALOA	247	3'707	3'460	1400.81
Mazatlán	247	3'707	3'460	1400.81
SONORA	9'322	16'260	6'938	74.43
Agua Prieta	3'280	7'466	4'186	127.62
Guaymas	260	34	— 226	— 86.92
Naco	373	1'114	741	198.66
Nogales	5'284	7'282	1'998	37.81
Puerto Peñasco	51	43	— 8	— 15.69
San Luis Río Colorado	74	321	247	333.78
TAMAULIPAS	186'190	295'902	109'712	58.92
Cd. Miguel Alemán	3'616	5'261	1'645	45.49
Matamoros	31'879	45'309	13'430	42.13
Nuevo Laredo	128'718	194'526	65'808	51.13
Reynosa	3'369	7'229	3'860	114.57
Tampico	11'165	33'487	22'322	199.93
Cd. Madero	7'443	10'090	2'647	35.56
VERACRUZ	75'003	93'817	18'814	25.08
Coatzacoalcos	19'227	2'145	— 17'082	— 88.84
Tuxpan	3'428	4'033	605	17.65
Veraacruz	52'348	87'639	35'291	67.42
YUCATAN	571	1'107	536	93.87
Progreso	71	1'107	536	93.87

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.  
3-VI-82.

## CAPITULO CUARTO

### "DETERMINACION Y PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS"

- I. La determinación de las participaciones a Estados y Municipios.
- II. Elementos de tiempo y lugar para la determinación de las participaciones.
- III. Percepción de las participaciones, compensación y entrega de saldos por parte de los Estados.
- IV. Mecanismos para identificación, determinación y pago de las participaciones federales a los Municipios, por conducto de los Estados.
  - A. Del 20% de las participaciones provenientes de los Fondos General y Complementario.
  - B. Del Fondo de Fomento Municipal.
  - C. De las participaciones a Municipios fronterizos o marítimos.
  - D. De las compensaciones por administración de ingresos federales.
- V. Criterios de reparto a los Municipios adoptados por las Legislaturas.
- VI. El registro de compromisos con afectación de las participaciones federales a Municipios.

para distribuir equitativamente entre sus Municipios un monto de sus ingresos para tener de coadyuvar a la solución de los problemas.

El estudio de las participaciones que otorgan los Estados a sus Municipios se completó por cada una de las entidades que consideramos para otorgarlas, otorgando con ello una gran diversidad.

## I. LA DETERMINACION DE LAS PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS.

En el capítulo anterior se determinó el concepto de participaciones y se observó que se otorgan a nivel Estatal o Municipal con el fin de coadyuvar al fortalecimiento de sus haciendas públicas, y puedan éstas satisfacer las necesidades que a cada una de ellas les requiera su comunidad.

Por lo que respecta a las participaciones otorgadas por la Federación a los Estados y Municipios, estas se distribuyen conforme a las fórmulas establecidas para cada uno de los tres fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

Fórmulas que consideran como elementos determinantes:

- a) Recaudación federal obtenida en la Entidad incluyendo los impuestos derogados o suspendidos.
- b) La erogación hecha por habitante.
- c) El gasto corriente en educación primaria y secundaria.
- d) El número de habitantes con que cuenta cada región.

Varios Estados notando la precaria situación en la que se debaten sus Municipios no obstante el apoyo brindado por la Federación a esas haciendas públicas, tanto en forma directa como indirecta, han buscado establecer las normas idó-

neas para distribuir equitativamente entre sus Municipios, un monto de sus ingresos, para tratar de coadyuvar a la solución de esa problemática.

El estudio de las participaciones que otorgan los Estados a sus Municipios se complica dado que cada uno señala los elementos que considera más idóneos para otorgarlas, originando con ello una gran diversidad.

Tratando de compilar los criterios que frecuentemente consideran las Legislaturas Locales, destacaremos los siguientes:

- a) En proporción al sacrificio fiscal de las haciendas públicas.
- b) En relación a las participaciones recibidas en el ejercicio anterior más el incremento que se refleje en el Índice Anual de Precios al Consumidor.
- c) En función directa a las erogaciones por concepto de nóminas magisteriales municipales de escuelas primarias y secundarias.
- d) En proporción directa a los apoyos económicos que recibieron en virtud de su falta de disponibilidad en efectivo.
- e) Conforme a estudios económicos que atiendan al número de habitantes, importe de su presupuesto de egresos, gasto público municipal por habitante y otros.
- f) En razón inversa al grado de desarrollo relativo que presentó el Municipio.

A continuación observemos algunas de las participaciones que otorgan a sus Municipios las Legislaturas Locales.

Los Estados de Coahuila, Guanajuato y Puebla al considerar que la obligación impuesta por la Federación a los Es-

tados de participar a sus Municipios por lo menos con el 20% de las participaciones federales que percibe cada Estado; no era suficiente, acordaron en incrementar ese porcentaje.

Otros Estados otorgan participaciones sobre la recaudación que obtengan por diversos conceptos, predominando las concedidas sobre el impuesto predial, como lo podemos constatar en la siguiente compilación de datos.

El Estado de Baja California, en su Ley de Egresos para el ejercicio fiscal de 1981, dispone que los Municipios participarán de un 20% sobre los impuestos estatales recaudados en ese ejercicio; asimismo participarán del 50% del impuesto predial recaudado en su territorio, a excepción del impuesto adicional para la educación media y superior.<sup>70</sup>

Por su parte el Estado de Baja California Sur, en su Ley de Ingresos para el año de 1981 establece que los Municipios de su territorio tendrán una participación del 18% sobre la suma recaudada del Impuesto Predial en su circunscripción.<sup>71</sup>

La Ley General de Ingresos del Municipio de Comala, perteneciente a Colima, ordena que el Gobierno del Estado cubrirá al Municipio los siguientes porcentajes sobre impuestos estatales con motivo de los que se recauden dentro de la jurisdicción territorial del Municipio.

—25% sobre el impuesto predial urbano.

10% sobre producción agrícola y

\$ 5.00 por cabeza de ganado vacuno.<sup>72</sup>

70 Artículo 80. Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1980.

71 Decreto Número 171.

72 Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1980.

El Estado de Chihuahua otorga a sus Municipios el 20% sobre los impuestos estatales recaudados.<sup>73</sup> Asimismo lo dispone el Estado de Guerrero.<sup>74</sup>

El Estado de Guanajuato establece que sus Municipios participarán en el rendimiento del impuesto predial en un 50%, del 30% del impuesto sobre exentos del impuesto al valor agregado y del 20% sobre derechos por servicios pecuarios.<sup>75</sup>

Por su parte el Estado de Michoacán otorga participación en los impuestos estatales sobre espectáculos públicos, del 60%; compraventa de ganado porcino, del 80% y de derechos del registro civil del 40%.<sup>76</sup>

El Estado de Nuevo León en su Ley de Egresos dispone que sus Municipios participarán en el rendimiento del impuesto predial estatal, con el 80% sobre lo recaudado en cada uno de ellos, por la aplicación de dicho impuesto.<sup>77</sup>

El 31 de mayo de 1980, la legislatura de Oaxaca emitió el Reglamento para establecer la distribución de las participaciones municipales también participarían en un 20% del impuesto predial que el Estado recaude en su jurisdicción.

## II. ELEMENTOS DE TIEMPO Y LUGAR PARA LA DETERMINACION DE LAS PARTICIPACIONES.

El cálculo de los porcentajes distributivos que corresponden a cada hacienda pública conforme a las disposiciones legales de cada Entidad y los contenidos en la Ley de Coor-

73. Decreto Número 154-80.

74. Ley No. 316 de fecha 26 de diciembre de 1979.

75. Artículo 247 de la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato para el año de 1980.

76. Propuesto de Egresos, Decreto 150, artículo 2o.

77. Decreto Número 87 artículo 3o.

tados de participar a sus Municipios por lo menos con el 20% de las participaciones federales que percibe cada Estado, no era suficiente, acordaron en incrementar ese porcentaje.

Otros Estados otorgan participaciones sobre la recaudación que obtengan por diversos conceptos, predominando las concedidas sobre el impuesto predial, como lo podemos constatar en la siguiente compilación de datos:

El Estado de Baja California, en su Ley de Egresos para el ejercicio fiscal de 1981, dispone que los Municipios participarán de un 20% sobre los impuestos estatales recaudados en ese ejercicio; asimismo participarán del 50% del impuesto predial recaudado en su territorio, a excepción del impuesto adicional para la educación media y superior.<sup>70</sup>

Por su parte el Estado de Baja California Sur, en su Ley de Ingresos para el año de 1981 establece que los Municipios de su territorio tendrán una participación del 18% sobre la suma recaudada del Impuesto Predial en su circunscripción.<sup>71</sup>

La Ley General de Ingresos del Municipio de Comala, perteneciente a Colima, ordena que el Gobierno del Estado cubrirá al Municipio los siguientes porcentajes sobre impuestos estatales con motivo de los que se recauden dentro de la jurisdicción territorial del Municipio.

—25% sobre el impuesto predial urbano.

10% sobre producción agrícola y

\$ 5.00 por cabeza de ganado vacuno.<sup>72</sup>

70. Artículo 8o. Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1980.

71. Decreto Número 171.

72. Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1980.

El Estado de Chihuahua otorga a sus Municipios el 20% sobre los impuestos estatales recaudados.<sup>73</sup> Asimismo lo dispone el Estado de Guerrero.<sup>74</sup>

El Estado de Guanajuato establece que sus Municipios participarán en el rendimiento del impuesto predial en un 50%, del 30% del impuesto sobre exentos del impuesto al valor agregado y del 20% sobre derechos por servicios pecuarios.<sup>75</sup>

Por su parte el Estado de Michoacán otorga participación en los impuestos estatales sobre espectáculos públicos, del 60%; compraventa de ganado porcino, del 80% y de derechos del registro civil del 40%.<sup>76</sup>

El Estado de Nuevo León en su Ley de Egresos dispone que sus Municipios participarán en el rendimiento del impuesto predial estatal, con el 80% sobre lo recaudado en cada uno de ellos, por la aplicación de dicho impuesto.<sup>77</sup>

El 31 de mayo de 1980, la legislatura de Oaxaca emitió el Reglamento para establecer la distribución de las participaciones municipales también participarían en un 20% del impuesto predial que el Estado recaude en su jurisdicción.

## II. ELEMENTOS DE TIEMPO Y LUGAR PARA LA DETERMINACION DE LAS PARTICIPACIONES.

El cálculo de los porcentajes distributivos que corresponden a cada hacienda pública conforme a las disposiciones legales de cada Entidad y los contenidos en la Ley de Coor-

73 Decreto Número 154-80.

74 Ley No. 316 de fecha 26 de diciembre de 1979.

75 Artículo 247 de la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato para el año de 1980.

76 Propuesto de Egresos, Decreto 150, artículo 2o.

77 Decreto Número 87 artículo 3o.

**tal de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones.** El último párrafo del artículo 60. de la Ley de Coordinación impone a las Entidades la obligación de informar y pagar a cada uno de sus Municipios el monto de las participaciones federales que les correspondan con la misma periodicidad con que la Federación lo hace respecto de ellas.

Esta obligación impuesta a las Entidades Federativas tiene como finalidad permitir a los Municipios la posibilidad de proyectar sus gastos y pagos, dándoles la oportunidad de financiar sus economías.

Lo anterior, no implica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no pueda directamente hacer el pago a las Entidades, de estas participaciones, así como de poner a cada Entidad al tanto en cualquier momento de todos los cambios que pudieran haberse presentado.

Las afectaciones mensuales que se realizan deben ser ajustadas dado que pudo haberse entregado más ingresos de los debidos o a la inversa, originando con ello la compensación; pero al hablar de esta figura debemos hacer una distribución entre aquella que se realiza solamente cuando existe un acuerdo entre las partes interesadas y aquella que no requiere de tal acuerdo.

Las compensaciones que no requieren de acuerdo para su realización, son las ocasionales, que son aquellas que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando la Entidad Federativa al rendir su cuenta pormenorizada de la recaudación de ingresos federales realizada, no concentre en dicha Secretaría las cantidades resultantes a favor de la Federación que se efectuará sobre la cantidad que le corresponda a la entidad en los fondos respectivos.<sup>79</sup>

79 Artículo 15, cuarto párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Entre las que requieren acuerdo, encontramos el caso de las Entidades o Municipios que contraigan obligaciones con la Federación, sobre sus participaciones, pues sólo operará esta figura si existe tal acuerdo entre las partes.<sup>80</sup>

El Convenio de Colaboración Administrativa en sus cláusulas décima sexta a décima octava, nos da las reglas conforme a las cuales se realiza la compensación entre Estado y Federación.

"El Estado se obliga a depositar en el Banco de México o sus filiales los días 25 de cada mes la recaudación de fondos federales obtenida en el mes inmediato anterior, excluyendo los montos establecidos por administración de impuestos coordinados y las devoluciones efectuadas".

Por su parte la Federación se compromete a entregar al Estado, en esa misma fecha, el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones, que se determinen conforme a los porcentajes señalados y el aumento que se verifique. Esta compensación de créditos se hará mensualmente de la siguiente manera:

Si el Estado es el deudor, la Federación le entregará una constancia de participaciones y enterará al Banco de México el monto que surja de la diferencia entre las cantidades que esté obligado a depositar y las participaciones a que tiene derecho.

Pero si la Federación es la deudora el Estado le entregará una constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior y enterará al Estado el monto que surja de la diferencia entre las participaciones que correspondan y el importe de la constancia de recaudación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al deter-

80. Artículo 9o. párrafo cuarto de la Ley de Coordinación.

minar la liquidación de la compensación que se hace al finalizar el año fiscal del ejercicio, está obligada a entregar los saldos pertenecientes a cada Entidad, dentro del término de cinco meses que se cuenta a partir del cierre de cada ejercicio fiscal.

Lo anterior es a nivel federal, pero por su parte los Estados harán lo mismo con los Municipios que los integran conforme al artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal el cual dice en su segundo párrafo: "Las Entidades Federativas informarán y pagarán a cada uno de sus Municipios, el monto de las participaciones que les correspondan incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal y cualquiera otra que se le otorgue, con la misma periodicidad con que la Federación lo haga respecto de ellos".<sup>81</sup>

Así también lo determina el artículo 50. del Decreto Número 146 de fecha 27 de diciembre de 1979, emitido por la legislatura de Durango.

#### IV. MECANISMOS PARA IDENTIFICACION, DETERMINACION Y PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS POR CONDUCTO DE LOS ESTADOS.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 60. da los lineamientos para la determinación de las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados, al señalar el porcentaje mínimo que recibirán los Municipios, de

81. Reforma publicada en el Periódico Oficial de fecha 31 de diciembre de 1981.

las participaciones federales otorgadas a las Entidades Federativas por concepto de los Fondos General y Financiero Complementario.

Los mecanismos que la Federación ha considerado conveniente delinear para identificar el origen de los impuestos, se establecen en el Anexo Número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; estos mecanismos consisten en computar todos los ingresos efectivamente recibidos en el año calendario de la federación, dentro de los cuales se considera el monto recaudado por el impuesto de importación de bienes tangibles, pagados en las aduanas por las que se efectúe ésta, así como las diferencias en impuestos, provenientes de ejercicios anteriores, las cuales no hayan sido declarados, ni considerados en declaraciones complementarias por el contribuyente.

Una vez hecha la identificación correspondiente se procede a hacer la asignación de recursos a los Estados conforme a reglas perfectamente establecidas, Entidades que a su vez establecen los mecanismos convenientes para la distribución de esos ingresos, entre sus Municipios.

#### A. DEL 20% DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS FONDOS GENERAL Y COMPLEMENTARIO.

Los Estados tienen la obligación de participar a sus Municipios por lo menos el 20% de las participaciones provenientes de los Fondos General y Complementario de participaciones. A continuación haremos un estudio de las reglas que cada una de las Legislaturas Locales han emitido para determinar el monto distribuible y su procedimiento de participación.

En este apartado, al hablar del monto del 20% de las participaciones provenientes de los Fondos General y Complementario, señalado en el artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal únicamente se le denominará el fondo del 20%.

Por lo que respecta al cálculo del monto distribuíble, encontramos que algunos Estados no lo integran conforme al artículo 60. de la Ley de Coordinación, en virtud de que hacen deducciones indebidas a éste, como es el caso del Estado de Baja California, legislatura que dispone que de la totalidad de los ingresos que perciba la Entidad por concepto de participaciones provenientes del Fondo General de Participaciones se deducirán el 9.05% correspondiente al impuesto adicional para la educación media y superior; el 2.29% correspondiente a los enteros que por gastos de administración en impuestos federales realice al Estado la Federación y el 2.99% correspondiente al derecho de cooperación establecido a favor del Comité para el Desarrollo de las Áreas y Comunidades Rurales del Municipio de Mexicali, Baja California.<sup>82</sup>

Asimismo, el Estado de Puebla, dispone que del fondo del 20% y de los rendimientos sobre impuestos y aprovechamientos establecidos en la Ley de Ingresos del Estado, se deducirá el 10%, cuyo importe se destinará a cubrir el subsidio asignado a los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia, y del sostenimiento de cárceles y administración de sus internos; así como el porcentaje del 6% del importe de las suscripciones al Periódico Oficial, también se deducirá

82. Cfr. Artículo 80. de la Ley de Egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal de 1981. Publicada en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1980.

el 10% de las cantidades que se recuden por concepto de resagos.<sup>83</sup>

El Estado de Coahuila por su parte señala que las participaciones en impuestos federales que corresponden a sus Municipios serán el equivalente al 35% del total de las participaciones federales que perciba el Estado del Fondo General.<sup>84</sup>

Precepto que infringe jurídicamente lo señalado en el artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, pues no considera los ingresos totales de la Entidad; pero que económicamente beneficia a los Municipios de esa Entidad, ya que por concepto del Fondo General esa Entidad percibe la casi totalidad de sus ingresos, en ese renglón.

Por lo que se refiere al procedimiento distributivo encontramos que:

a) Algunos Estados prefieren determinar un porcentaje fijo a cada uno de sus Municipios y entre ellos encontramos a los Estados de Baja California Sur,<sup>85</sup> Chiapas,<sup>86</sup> Chihua-

83 Artículo 80. de la Ley de Presupuesto de Egresos de 1981 para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial el 30 de diciembre de 1980.

84 Artículo 20. de la Ley que fija las bases para la determinación de las participaciones en impuestos federales que corresponden a los Municipios del Estado de Coahuila. Publicada el 18 de diciembre de 1979.

85 Artículo 40. de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur, para el año de 1981. Decreto 171.

86 Artículo 10. del Decreto 24 bis emitido por la legislatura de Chiapas.

hua,<sup>87</sup> Guerrero,<sup>88</sup> Hidalgo,<sup>89</sup> Jalisco,<sup>90</sup> Michoacán,<sup>91</sup> y Sinaloa.<sup>92</sup>

Estos porcentajes se establecen considerando uno o varios de los elementos determinantes, que enunciamos en el primer apartado de este capítulo.

La determinación de estos porcentajes al igual que los que fija la federación son señalados para el ejercicio fiscal en el que se calculan, excepción hecha del Estado de Guerrero, el cual dispone en su ordenamiento que la revisión y actualización de los porcentajes establecidos se hará quinquenalmente, disposición que a nuestro juicio es una norma fallida, ya que los parámetros que se usan, en ese lapso tan largo de tiempo varían enormemente, dando origen por ello a una falsa concepción de la realidad.<sup>93</sup>

b) Otros prefieren dar reglas generales pero flexibles que por lo mismo, son más equitativas y justas en su distribución.

El Estado de Coahuila por su parte en la Ley que fija las bases para la determinación de las participaciones en impuestos federales que correspondan a los Municipios del Es-

87. Artículo 316 párrafo segundo del Decreto 154-80.

88. Artículo 5c. de la Ley Número 316 de fecha 26 de diciembre de 1979.

89. Artículo 3o. del Decreto que distribuye las participaciones de los Municipios en materia de ingresos federales de fecha 6 de mayo de 1980.

90. Artículo 1o. del Decreto Núm. 10212 de fecha 20 de diciembre de 1979.

91. Acuerdo de fecha 2 de enero de 1980.

92. Artículo 365 Ley General de Hacienda del Estado de Sinaloa reformado por decreto número 211 de fecha 31 de julio de 1980.

93. Ley Número 316 de fecha 26 de diciembre de 1979 artículo 2o. transitorio.

tado, crea los Fondos General y Complementario de Participaciones a Municipios.<sup>94</sup>

Dicho Fondo General de Participaciones a Municipios, se integrará adicionando a la cantidad distribuida en el año inmediato anterior por este concepto, el por ciento de incremento que se refleje en el Índice Nacional Anual de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México.<sup>95</sup>

El Fondo Complementario de Participaciones a Municipios por su parte, se integra con la diferencia resultante entre el 35% de las participaciones estatales federales en el Fondo General menos el monto distribuido por el Fondo General de Participaciones a Municipios.<sup>96</sup>

La distribución del Fondo General de Participaciones a Municipios se hará conforme a las reglas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal para el Fondo General.<sup>97</sup>

Por lo que respecta al Fondo Complementario se distribuirá de la siguiente manera:

A. Un 50% en función de las erogaciones hechas por concepto de nóminas magisteriales municipales y el otro 50% en función de los apoyos económicos que recibieron en virtud de su falta de disponibilidad en efectivo.

B. Se determinará el porcentaje que le corresponde a cada Municipio dividiendo la cantidad que cada uno hubiera percibido en 1980, entre el total de participaciones distribuidas a través del Fondo Complementario correspondiente a ese ejercicio. Dicho tanto por ciento será la proporción en la que cada municipio participará del total del Fondo Complementario de Participaciones a Municipios.

94 Artículo 2o.

95 Idem. Artículo 3o.

96 Idem. Artículo 4o.

97 Idem. Artículo 3o.

Los Estados de Guerrero y Oaxaca establecen un Fondo Municipal de Participaciones, para distribuir las participaciones federales.<sup>98</sup>

Por su parte el Estado de Guerrero dispone que este Fondo se constituirá con el monto del fondo del 20%, el cual se distribuirá de la siguiente manera:

“Se excluirá de ese monto el 20%, el cual se distribuye con el propósito de garantizar el gasto corriente de los Municipios; compensar los ingresos que dejaron de percibir con motivo de la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como la realización de obras productivas o sociales;

“El restante monto se otorgará conforme a los coeficientes establecidos, acorde a la tendencia específica de ingresos y el segundo en razón inversa al grado de desarrollo relativo de cada uno de los Municipios”.

El Estado de Oaxaca al igual que Guerrero constituye este Fondo Municipal de Participaciones con el fondo del 20%.

El monto de este fondo se distribuye con el fin de compensar los ingresos que dejaron de percibir los Municipios con motivo del nuevo sistema de reparto de participaciones federales y de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal.

Su forma de distribución es la siguiente:

*Fondo General de Participaciones.*

40% distribuido en proporción al número de habitantes de cada Ayuntamiento.

98. Artículo 3o. y 4o. de la Ley Número 316 del Estado de Guerrero de 26 de diciembre de 1979; artículo 4o. del Reglamento para establecer la distribución de las participaciones a Municipios del Estado de Oaxaca de fecha 31 de mayo de 1980.

40% distribuido en proporción directa a los ingresos obtenidos por cada Ayuntamiento en el año inmediato anterior.

20% destinado al apoyo de los Ayuntamientos que no puedan aportar en su totalidad las cantidades que les correspondan con motivo de ejecución de obras llevadas a cabo conforme a los Convenios celebrados por la Federación y el Estado.

**Fondo Financiero Complementario:**

Un 50% se distribuirá en proporción inversa a los ingresos obtenidos por cada Ayuntamiento.

El otro 50% se repartirá en proporción directa al número de habitantes de cada Ayuntamiento.

El Estado de Puebla por su parte para distribuir las participaciones establecidas en el artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal, integra los siguientes fondos:

El Fondo General de Participaciones Coordinado a Municipios, se integra con el 75% del fondo del 20%, monto que se distribuirá en proporción a la población de cada Municipio.

El Fondo Complementario de Participaciones se integrará con el 25% restante; monto que se destina a cubrir desequilibrios generados por la aplicación del sistema que tuvo vigencia hasta el día 31 de diciembre de 1979.<sup>99</sup>

El Estado de Querétaro distribuye el fondo del 20% de la siguiente manera:

a) El 10% del Fondo General de Participaciones que re-

<sup>99</sup> Artículo 2, 3 y 4 del Decreto que distribuye entre los Municipios de esta Entidad Federativa, en observancia, el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones Estatales, publicado en el Periódico Oficial el 4 de abril.

lo recibe el Estado, constituirá el Acervo General de Participaciones Municipales, monto que se distribuirá de acuerdo al porcentaje fijado anualmente, el cual atiende a la relación porcentual que representa el número de habitantes en el Estado.

b) El 10% restante de los ingresos totales anuales que obtenga el Estado del Fondo General de Participaciones constituirá el Acervo Complementario de Participaciones Municipales, monto que se participará conforme a los siguientes porcentajes:

— 40% en función del porcentaje que represente la recaudación por impuestos federales obtenida en el Municipio, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior respecto del total de la recaudación obtenida en el Estado por ese mismo concepto, en dicho período.

— 40% en relación inversa al salario mínimo vigente en cada municipio en el año de que se trate.

— 20% de acuerdo al porcentaje que represente la superficie de cada Municipio respecto de la superficie total del Estado.

c) El 20% de los ingresos totales anuales que obtenga el Estado del Fondo Financiero Complementario constituirá el Acervo de Inversión para el Desarrollo Municipal, monto que se distribuirá conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que con éstos celebre el Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas.<sup>100</sup>

El Estado de Durango, después de las garantías deducidas, establecerá reglas específicas para distribuir el fondo del 20%.

El 50% se distribuirá en forma directamente proporcional a las participaciones federales que se otorgaron sobre las cantida-

100. Artículo 3o., 4o., 5o. y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de 30 de octubre de 1980.

des que probadamente percibieron en el ejercicio anterior más el índice de incremento que se haya estimado;

El 50% restante se distribuirá de la siguiente manera:

Se dividirán las participaciones de cada Municipio en el sup. (total) de sus habitantes;

De este cociente resultante se obtiene el inverso y su porcentaje correspondiente

Del inverso resultante multiplicado por el mismo número de habitantes se obtiene un segundo porcentaje.

Porcentajes que promediados darán el factor aplicable en cada municipio.

**Nuevo León con el fondo del 20%, constituye un Fondo Unico de Participaciones Federales a los Municipios de Nuevo León el cual se distribuirá conforme a las siguientes reglas:**

a) Un 50% entre los Municipios en proporción a lo recaudado por concepto del impuesto al valor agregado durante el año anterior.

b) El otro 50% se distribuirá en proporción a su población.

El Estado de Tamaulipas emitió el Decreto Número 234 por medio del cual el Gobierno del Estado distribuye entre los Municipios del Estado el fondo del 20%.

Por medio de este ordenamiento dispone que el monto correspondiente al Fondo General de Participaciones se distribuirá entre los Municipios en porcentajes fijos, los cuales se enuncian en el texto de dicho Decreto.

101. Artículo 4o. del Decreto Número 146 del Estado de Durango de fecha 27 de diciembre de 1979.

102. Artículo 3o. de la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León. Decreto Número 87.

Por lo que se refiere al monto correspondiente al Fondo Financiero Complementario establece que éste se distribuirá de la siguiente manera:

Un 50% entre todos los Municipios de la Entidad por partes iguales.

El restante 50% en proporción inversa a las participaciones que perciben conforme el cálculo determinado para el Fondo General y a la erogación que efectúa el Estado por concepto de gasto educativo en el magisterio federalizado de Escuelas Primarias y Secundarias.<sup>103</sup>

El Estado de Guanajuato por su parte establece las mismas reglas que se usan para la participación del Fondo General de Participaciones a nivel federal, por lo que creemos innecesario detallarlas.

Por lo que respecta al pago de estas participaciones a los Municipios se efectúa mensualmente como lo dispone el artículo 6o. último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que ello impida que las Legislaturas Locales puedan señalar un período menor para su entrega, como lo hace el Estado de Coahuila en el artículo 5o. de la Ley que fija las bases para la determinación de las participaciones en impuestos federales que correspondan a los Municipios del Estado de Coahuila. Decreto Número 12 de fecha 18 de diciembre de 1979.

En dicho precepto se señala que quincenalmente se entregará en concepto de anticipos a cuenta de participaciones las cantidades que proporcionalmente les correspondan a cada Municipio al distribuir el fondo del 20%.

A continuación se presentan los datos emitidos por los

103. Artículo 4o. y 5o. del Decreto Número 234 publicado en el Periódico Oficial de fecha 2 de enero de 1980.

## **Estados sobre los ingresos entregados conformal fondo del 20% a sus Municipios**

### **B. DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL**

El Estado de Nuevo León, por Decreto Núm. 136 de fecha 3 de junio de 1981 crea el Fondo de Fomento Municipal de ese Estado, integrado su monto participable con los ingresos que obtenga el Estado de Nuevo León por concepto de participación del Fondo Nacional de Fomento Municipal.

La forma que se establece en este decreto para distribuir el monto constitutivo de este fondo, es el siguiente:

“Se participará a todos los Municipios, por partes iguales, excluyendo a los Municipios de Garza García, Guadalupe, Monterrey y San Nicolás de la Garza”.

“La entrega de la suma que corresponde a cada Municipio, excluyendo a los citados, se hará a través de la Secretaría de Finanzas y la Tesorería General del Estado”.

“Esta entrega se realizará dentro de los treinta días siguientes contados a partir de la fecha en que el Estado reciba la participación federal constitutiva y administradora del Fondo de Fomento Municipal”.

Esta forma distributiva pretende otorgar a los Municipios menos beneficiados económicamente, mayores ingresos, con los que puedan elevar su nivel económico y por lo tanto, puedan ofrecer una mejor perspectiva en el desempeño de sus funciones.

Al excluir en la distribución de este monto, a los Municipios que tienen un más alto desarrollo económico permite disminuir más rápidamente las desigualdades interregionales,

COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES

INFORMACION PROPORCIONADA POR LOS ESTADOS, DE LAS CANTIDADES ENTREGADAS A SUS MUNICIPIOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES EN LOS FONDOS GENERAL Y FINANCIERO COMPLEMENTARIO, POR EL AÑO DE 1981

(Miles de Pesos)

Entidad	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	T o t a l
Aguascalientes		22'700	20'100	10'103	12'162	5'232	11'755	14'649					96'701
Baja California	69'365	56'646	40'213	56'384	56'267	74'014	54'372	60'024	46'877	79'725	61'976	59'151	715'014
Baja California Sur	13'440	10'976	7'792	10'924	10'903	14'108	10'364						78'507
Campeche	23'693	23'693	23'693	23'693	23'693	23'693	23'693	23'693	23'693				213'237
Coahuila		98'323	98'323	98'323	98'323	98'323	98'323	98'321	58'323				786'534
Colima	11'673	9'533	6'767	9'498	9'471	13'792	10'032	12'117					82'873
Chiapas	*								*889'236				889'236
Chihuahua		93'464	61'787	43'863	61'500	61'375	82'169	60'583	48'131				512'872
Durango	26'493	21'620	12'682	19'204	19'105	25'866	18'193	19'228	16'324				178'715
Guanajuato													
Guerrero	*											*393'549	393'549
Hidalgo	20'112	20'112	20'112	20'112	21'606	21'606	21'606	20'112	20'113	*	*51'283	21'796	258'570
Jalisco	187'723	153'301	108'829	152'591	152'270	190'542	139'977	139'036					1,224'277
México	318'778	259'304	179'520	258'102	257'570	334'262	243'993	404'938					2,256'467
Michoacán	*											*504'132	504'132
Morelos	6'676	12'125	19'068	11'958	12'716	10'371	10'291	24'885					108'050
Nayarit	20'927	17'090	12'132	17'010	16'977	21'884	10'999	15'108					132'127
Nuevo León	*											*1,832'743	1,832'743
Oaxaca	10'678	8'581	14'804	15'481	21'301	19'325	35'927	44'195	26'234	18'427	39'903	33'566	288'222
Puebla	21'706	21'356	23'749	26'359	84'514	36'743	26'764						241'691
Querétaro	*											*318'246	318'246
Quintana Roo	11'736	9'584	6'804	9'540	9'522	12'298	9'035	10'536	7'999				87'054
San Luis Potosí	*											*336'432	336'432
Sinaloa	86'025	70'251	49'871	69'925	69'782	88'117	64'733	66'559	49'522	90'116	67'466	63'254	835'621
Sonora	*					*432'308							430'308
Tabasco	*											*2,079'508	2,079'505
Tamaulipas	71'269	71'935	54'142	67'234	72'778	79'790	74'536	58'662	58'663				609'009
Tlaxcala	6'000	6'584	7'087	6'474	6'335	6'278	6'359	7'176	7'176				59'469
Veracruz	*											*1,720'065	1,720'065
Yucatán	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'092	8'094	8'095	97'109
Zacatecas	17'300	14'128	10'029	14'062	14'036	18'841	33'173	15'383	11'667	20'146	15'888	14'355	199'008
T o t a l	931'686	1,009'898	785'396	948'922	1,038'931	1,596'860	994'386	1,103'289	1,312'050	216'506	244'610	7,384'892	17,567'436

\* Cantidades correspondientes al periodo.

NOTA: El Estado de Guanajuato no ha presentado información.

**COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS.  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES.**

**PARTICIPACION MUNICIPAL EN LOS FONDOS GENERAL Y FINANCIERO  
COMPLEMENTARIO DEL AÑO DE 1981  
(Miles de Pesos)**

	20% de los Fondos General y Financiero Complementario (**)		Cantidades entregadas por los Estados a sus Municipios (*)	
	Período	Importe	Período	Importe
Aguascalientes	Enero a Diciembre	192'701	Enero a Agosto	96'701
Baja California	" "	850'911	" " Diciembre	715'014
Baja California Sur	" "	152'944	" " Julio	78'507
Campeche	" "	284'110	" " Septiembre	213'327
Coahuila	" "	669'026	" " Septiembre	786'584
Colima	" "	153'840	" " Agosto	82'873
Chiapas	" "	1,164'807	" " Septiembre	889'236
Chihuahua	" "	793'804	" " Septiembre	512'872
Durango	" "	282'505	" " Septiembre	178'715
Guanajuato	" "	775'077		—
Guerrero	" "	438'813	" " Diciembre	393'549
Hidalgo	" "	264'485	" " Diciembre	258'570
Jalisco	" "	1,867'624	" " Agosto	1,224'277
México	" "	3,209'259	" " Agosto	2,256'467
Michoacán	" "	504'132	" " Diciembre	504'132
Morelos	" "	285'894	" " Agosto	108'090
Nayarit	" "	231'638	" " Agosto	132'127
Nuevo León	" "	1,782'744	" " Diciembre	1,832'743
Oaxaca	" "	314'887	" " Diciembre	288'222
Puebla	" "	789'037	" " Julio	241'691
Querétaro	" "	322'329	" " Diciembre	318'246
Quintana Roo	" "	136'987	" " Septiembre	87'054
San Luis Potosí	" "	339'365	" " Diciembre	336'432
Sinaloa	" "	870'700	" " Diciembre	835'621
Sonora	" "	995'597	" " Junio	432'308
Tabasco	" "	2,061'030	" " Diciembre	2,079'508
Tamaulipas	" "	776'689	" " Septiembre	609'009
Tlaxcala	" "	145'543	" " Septiembre	59'469
Veraeruz	" "	1,784'189	" " Diciembre	1,720'065
Yucatán	" "	315'548	" " Diciembre	97'109
Zacatecas	" "	108'588	" " Diciembre	199'008
<b>S u m a s</b>		<b>22,054'803</b>		<b>17,567'436</b>

(\*) Información proporcionada por los Estados, recibida hasta la fecha.

(\*\*) Conforme al artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal.

COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS.  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES.

PARTICIPACION MUNICIPAL EN LOS FONDOS GENERAL Y FINANCIERO  
COMPLEMENTARIO DEL AÑO DE 1982  
(Miles de Pesos)

	20% de los Fondos General y Financiero Complementario**		Cantidades entregadas por los Estados a sus Municipios*	
	Período	Importe	Período	Importe
Aguascalientes	Enero a Mayo	95'593		
Baja California	" "	416'033	Enero a Febrero	151'109
Baja California Sur	" "	74'019	Enero Febrero	29'337
Campeche	" "	136'650		
Coahuila	" "	334'493		
Colima	" "	78'881	Enero Febrero	30'082
Chiapas	" "	587'003		
Chihuahua	" "	401'893		
Durango	" "	141'349		
Guanajuato	" "	387'138		
Guerrero	" "	212'904	Enero Marzo	91'364
Hidalgo	" "	128'509		
Jalisco	" "	895'392	Enero Febrero	357'050
México	" "	1,557'447	Enero Febrero	621'242
Michoacán	" "	244'562		
Morelos	" "	138'577	Enero	34'688
Nayarit	" "	114'831		
Nuevo León	" "	864'627		
Oaxaca	" "	152'560	Enero	22'713
Puebla	" "	382'734	Enero Febrero	36'072
Querétaro	" "	156'343		
Quintana Roo	" "	67'759	Enero Febrero	181'100
San Luis Potosí	" "	169'031	Enero Febrero	39'064
Sinaloa	" "	418'891	Enero Febrero	166'971
Sonora	" "	494'313	Enero Febrero	197'855
Tabasco	" "	1,020'154		
Tamaulipas	" "	388'153	Enero Marzo	59'059
Tlaxcala	" "	71'910		
Veracruz	" "	891'900		
Yucatán	" "	152'944		
Zacatecas	" "	99'661		
<b>S u m a s</b>	" "	<b>11,285'254</b>		<b>2,067'700</b>

\* Información proporcionada por los Estados, recogida hasta la fecha.

\*\* Conforme al artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

Coordinación General con Entidades Federativas.  
 Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.  
 Subdirección de Administración de Participaciones.

COMPARATIVO ENTRE EL 20% DE LOS FONDOS GENERAL Y  
 FINANCIERO COMPLEMENTARIO Y LAS CANTIDADES  
 ENTREGADAS POR LOS ESTADOS A SUS MUNICIPIOS  
 POR DIFERENTES PERIODOS DE 1982.  
 (Miles de Pesos)

	20% F.G.P. y F.F.C.	Cantidades Entregadas a los Municipios	Diferencias	
			De menos	De más
Aguascalientes				
Baja California	165'880	151'109	14'771	
Baja California Sur	29'337	29'337		
Campeche				
Coahuila				
Colima	30'504	30'082	422	
Chiapas				
Chihuahua				
Durango				
Guanajuato				
Guerrero	117'176	91'364	25'812	
Hidalgo				
Jalisco	357'084	357'050	34	
México	621'242	621'242		
Michoacán				
Morelos	29'363	34'688		5'325
Nayarit				
Nuevo León				
Oaxaca	32'325	22'713	9'612	
Puebla	152'496	86'072	66'424	
Querétaro				
Quintana Roo	26'830	181'100		154'270
San Luis Potosí	65'453	39'064	26'389	
Sinaloa	166'971	166'971		
Sonora	197'079	197'855		776
Tabasco				
Tamaulipas	213'789	59'059	154'730	
Tlaxcala				
Veracruz				
Yucatán				
Zacatecas				
T o t a l	2,205'529	2,067'706	298'194	160'371

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

11-VI-82

que fundamentalmente se deben a las desiguales capacidades económicas, ya que la prestación de servicios públicos en estas últimas se ve minimizada.

Creemos que es una buena medida para ir desvaneciendo las diferencias interregionales que actualmente impiden el desarrollo armónico de la nación.

### C. DE LAS PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS FRONTERIZOS O MARITIMOS.

La planeación del desarrollo regional y urbano es un elemento clave que coadyuva al logro de los objetivos nacionales, la cual se apoya en la libertad de tránsito y de asentamientos humanos.

Actualmente se piensa que el desarrollo económico y social debe ir íntimamente relacionado con el espacio territorial, por ello se pretenden cambiar los preceptos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial orientándolos principalmente hacia las costas y fronteras.

Anteriormente la realización de proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional conforme a los criterios de racionalidad productiva, generaron polos en donde se concentró el cambio, pero estancando a las zonas de menor desarrollo.

En la presente administración con el propósito de corregir la excesiva concentración de la actividad económica, la valoración de la explotación de recursos naturales, así como la forma de favorecer el empleo productivo de todos los mexicanos, para así lograr un desarrollo regional armónico, formuló un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el cual se delimitaron las zonas prioritarias en función de los recursos

humanos y naturales, así como en razón de su potencial de crecimiento autosostenido.

Dentro de estas zonas prioritarias, encontramos a los Municipios fronterizos o marítimos, a quienes se les han otorgado una serie de incentivos fiscales y crediticios, así como una política de precios para las empresas paraestatales. Pero para determinar éstos, se requiere de profundos estudios, en virtud de que cada Municipio tiene problemas diversos.

Para tal fin, se creó la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF), la cual en base a estudios, fomenta la concurrencia de los productos nacionales a los mercados fronterizos, promueve el establecimiento de nuevas industrias y ampliación de las existentes con la finalidad de substituir importaciones, satisfacer necesidades locales y promover exportaciones; alienta las actividades artesanales, así como los pequeños y medianos talleres, con los que se generan empleos y finalmente, programa actividades tendientes al incremento del turismo extranjero así como la prolongación de su permanencia en el país.

No obstante, esta compleja problemática el Gobierno Estatal en su legislación no incluye participaciones especiales a los Municipios con aduanas fronterizas o marítimas, su funcionamiento y desenvolvimiento se logra por las participaciones que el Gobierno Federal les otorga, las cuales les son pagadas directamente por éste, sin que para ello medie la intervención del Estado, tipo de participaciones que quedaron detalladas en el apartado D del segundo punto en el capítulo tercero de este estudio.

## **D. DE LAS COMPENSACIONES POR ADMINISTRACION DE INGRESOS FEDERALES**

Los Municipios al igual que los Estados se vieron afectados en los ingresos que percibían con motivo de la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ya que el impuesto sobre ingresos mercantiles constituía la principal fuente de ingresos en el renglón de recaudación de impuestos federales, la cual se eliminó al hacerse la substitución mencionada.

Los Estados, al igual que la Federación, establecieron un porcentaje compensatorio a sus Municipios con el fin de garantizarles la percepción de los ingresos que venían recibiendo por esta actividad, logrando así que el gasto corriente de cada Entidad se mantuviera sin reducciones o graves afectaciones.

El Estado de Guerrero al respecto, ha dispuesto en su Ley 316 de fecha 26 de diciembre de 1979, que con el 20% que corresponde a los Municipios por concepto de participaciones federales, se constituirá un Fondo Municipal de Participaciones, cuyo monto se distribuirá primordialmente con el propósito de compensar a los Municipios los ingresos que dejaron de percibir en la recaudación y administración de impuestos federales, disponiendo por ello que un 83% de este monto se destinará a este fin.<sup>104</sup>

## **V. CRITERIOS DE REPARTO A LOS MUNICIPIOS ADOPTADOS POR LAS LEGISLATURAS.**

En el primer apartado de este capítulo enlistamos los criterios que los Estados consideran para otorgar sus participaciones, veamos ahora cual o cuales aplican algunos de ellos.

104 Artículo 3o.

Los Estados de Baja California Sur<sup>105</sup> y el de Coahuila participan a sus Municipios tomando en cuenta los ingresos obtenidos en su territorio y el sacrificio fiscal de sus haciendas.<sup>106</sup>

Coahuila además de considerar los dos criterios citados, también se auxilia del monto erogado por concepto de nóminas magisteriales municipales.

El Estado de Colima determina las participaciones conforme a la recaudación obtenida en el territorio. Así lo dispone en el artículo 38 de la Ley General de Ingresos del Municipio de Colima<sup>107</sup> y la Ley General de Ingresos del Municipio de Comala en su punto número uno.

Chihuahua establece sus participaciones de conformidad con los estudios económicos, que se elaboren atendiendo entre otras consideraciones al número de habitantes, el importe de su presupuesto de Egresos y el Gasto Público Municipal por habitantes.<sup>108</sup>

También, Durango las establece conforme a los indicadores de las necesidades municipales señalados de acuerdo al número de sus habitantes y el monto de las participaciones que han venido recibiendo.<sup>109</sup>

105 Artículo 4o. de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur para el año 1981, Decreto Número 471.

106 Artículos 3o. y 4o. de la Ley que fija las bases para la determinación de las participaciones en impuestos federales que corresponden a los Municipios del Estado de Coahuila, Decreto Núm. 12 de fecha 18 de diciembre de 1979.

107 Decreto Número 84.

108 Artículo 316 reformado por Decreto número 154-80.

109 Considerando tercero del Decreto Núm. 13 del Estado de Durango, publicado el 20 de diciembre de 1979.

Guanajuato determina sus participaciones conforme a la recaudación total obtenida por el Municipio, así como por el monto supuestamente obtenido en los ingresos suspendidos.<sup>110</sup>

El Estado de Guerrero obtiene coeficientes de participación de acuerdo a la tendencia especial de ingreso y en razón inversa al grado de desarrollo relativo de cada uno de los Municipios del Estado.<sup>111</sup>

En la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León se establecen las reglas conforme a las cuales se distribuye el Fondo Único de Participaciones Federales,<sup>112</sup> de las que deducimos que el criterio que utiliza, para determinar sus participaciones, atiende a la recaudación obtenida por el Municipio en su territorio, en relación al número de habitantes del mismo.

Oaxaca otorga participaciones atendiendo al ingreso federal recaudado en el Municipio.<sup>113</sup>

El Estado de Querétaro establece sus montos participables atendiendo al número de habitantes; al monto de la recaudación obtenida en cada uno de ellos; en relación inversa al salario mínimo vigente en cada Municipio y finalmente también de acuerdo al porcentaje que represente cada Municipio respecto de la superficie total del Estado.<sup>114</sup>

La legislatura de Tamaulipas determina sus participaciones atendiendo a estudios socio-económicos y a las erogacio-

110. Artículo 246 de la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato para el año de 1980.

111. Artículo 5o. de la Ley Número 316 de fecha 26 de diciembre de 1979.

112. Artículo 3o.

113. Artículo 5o. del Reglamento para establecer la distribución de las Participaciones Municipales, de mayo 31 de 1980.

114. Tercer considerando de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Inter municipal del Estado de Querétaro.

nes que efectúe el Estado por concepto de gasto educativo en el magisterio federalizado de escuelas primarias y secundarias.

**VI. EL REGISTRO DE COMPROMISOS CON AFECTACION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A MUNICIPIOS.**

Las participaciones en principio gozan de inembargabilidad; no obstante lo anterior el Estado o el Municipio pueden contraer obligaciones que afecten el pago de las participaciones a que tienen derecho.

Estas obligaciones contraídas deben ser autorizadas por las legislaturas locales e inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

Los Estados, Municipios y Distrito Federal pueden obligarse con la Federación, las Instituciones Nacionales de Crédito, con las Instituciones de Crédito que tengan concesión para operar en territorio nacional, así como con las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Por lo que respecta a los Municipios las obligaciones que contraigan deberán estar garantizadas solidariamente por el Estado, al que pertenece, para que puedan ser registradas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede dispensar este requisito, cuando a su juicio, el Municipio cuente con las participaciones suficientes para responder a esa obligación contraída.

El registro que se hace de estas afectaciones a las participaciones es importante porque la Secretaría de Hacienda y

**Crédito Público harán los pagos para ir saldando las obligaciones contraídas, en riguroso orden cronológico.**

Desde 1930 se reglamentó el registro de los compromisos que pactaban las Entidades Federativas, Municipios, Distrito y Territorios Federales con terceras personas públicas o privadas, afectando las participaciones en ingresos federales que se les otorgaban; ya que generalmente no se daba aviso a la federación de éstas, originándose por tal circunstancia los siguientes conflictos:

Se comprometían las participaciones simultánea o sucesivamente, derivándose de tal circunstancia perjuicio para quienes adquirían derechos sobre ellas.

No se llevaba un registro cronológico de esas afectaciones originando con ello que las obligaciones no se cumplirían con la prioridad con la que se contrataron.

Por tales razones, se pensó en establecer los lineamientos necesarios para llevar efectivamente un registro cronológico de estas afectaciones, señalando los datos indispensables para poder identificarlos plenamente.

El 20 de junio de 1935, el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó el Decreto por el cual se previene que deberá llevarse un registro de los compromisos que contraigan los Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales afectando las participaciones que les corresponden sobre diversos impuestos.<sup>116</sup>

En dicho Decreto se estableció que la Oficina de Deuda Pública sería la que llevara ese registro cronológico de todos los compromisos que contraigan las Entidades a que se refiere el decreto. Para tal efecto se daba un plazo de quince días para que tanto las Entidades que afectarán sus participacio-

116. Publicado en el Diario Oficial el 4 de julio de 1935.

nes, como las personas con que se obligaran, solicitarán a la citada oficina la inscripción de los compromisos convenidos. En cada una de las solicitudes que se elaboren se debería exponer claramente el motivo de la obligación y la forma en la cual se iba a satisfacer.

Esta solicitud debía ir acompañada de los contratos, convenios o documentos en los que constaran las condiciones del compromiso.

Además cuando se trate de afectaciones contraídas por los Estados de la Unión o de los Municipios se deberá anexar un ejemplar del Diario Oficial en el que se publique el Decreto de la Legislatura Local que autorice el registro.

Por lo que se refiere a las afectaciones contratadas por los territorios se anexará el acuerdo Presidencial que autorice tal registro.<sup>117</sup>

Las inscripciones que se hacen en el registro expresarán los siguientes datos:

- 1.—Naturaleza o concepto del compromiso.
- 2.—El monto del mismo.
- 3.—El anticipo o anticipos que se hayan hecho a cuenta de participaciones, importe y fechas de los anticipos.
- 4.—La fecha de celebración del compromiso.
- 5.—El nombre de la persona o personas con quien se haya contraído.

117. Estos requisitos se establecieron en el Decreto que modifica el relativo al registro de los compromisos que contraigan los Estados, Municipios, Distrito Federal y Territorios Federales, afecten las participaciones que les corresponden en los diferentes impuestos federales. Promulgado el 7 de diciembre de 1940 y publicado el día 31 del mismo mes y año.

- 6.—Los términos y forma de pago estipulados.
- 7.—El día y hora de presentación o recibo de los documentos correspondientes en el registro.

Este reglamento de 1935, modificado y adicionado en 1940 se aplicó hasta el 8 de julio de 1982, fecha en que entró en vigor el Nuevo Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federales y Municipios, publicado en el Diario Oficial el 7 de julio del año en curso, que en esencia consagrara los mismos lineamientos con la salvedad que regula también las obligaciones contingentes que contraigan los Entes Públicos.

COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
DIRECCION DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS  
SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION DE PARTICIPACIONES

CUADRO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y 30% SEGUN CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE  
AL AÑO DE 1981

(Miles de Pesos)

	F.G.P. (1)	F.F.C. (2)	Subtotal 3(1 + 2)	F.F.M. (4)	2% y 3% Adicional (5)	3% Adic. Export. y Petróleo (6)	Subtotal 7(4 + 5 + 6)	35% Conv. Colab. Admva. (8)	Total 9(3 + 7 + 8)
Aguascalientes	321'745	155'779	977'524	37'491	—	—	37'491	3,562	1,018'577
Baja California	4,262'790	82'791	4,345'581	20'052	26'111	73	46'236	161'903	4,553'720
Baja California Sur	635'198	141'002	776'200	33'868	417	—	34'285	6'663	317'148
Campeche	1,272'653	119'324	1,391'977	28'767	809	225'817	255'393	7'599	1,654'969
Coahuila	3,296'619	100'703	3,397'322	24'359	50'962	—	75'321	25'276	3,497'919
Coima	604'454	206'228	810'682	49'513	41'670	117	91'300	11'124	913'106
Chiapas	5,345'934	112'813	5,958'647	27'284	4'050	738	32'072	1'289	5'992'008
Chihuahua	3,860'650	121'248	4,081'898	29'306	34'067	—	63'373	37'875	4,183'146
Distrito Federal	34,165'283	61'421	34,226'704	—	—	—	000	212'772	34,439'476
Durango	1,302'094	138'544	1,440'638	33'394	—	—	33'394	12'101	1,486'133
Guanajuato	3,774'798	159'463	3,934'261	38'503	—	—	38'503	18'672	3,991'436
Guerrero	2,085'539	140'677	2,226'216	33'951	33'419	—	67'370	3'784	2,302'370
Hidalgo	1,181'464	164'195	1,345'659	39'570	—	—	39'570	21	1,385'250
Jalisco	9,226'694	124'655	9,351'349	30'147	13'581	—	43'728	144'886	9,539'963
México	16,139'094	124'437	16,263'531	30'101	—	—	30'101	247'347	16,540'979
Michoacán	2,390'024	167'363	2,557'387	40'385	—	—	40'385	1,449	2,599'221
Morelos	1,301'226	149'192	1,450'418	35'965	—	—	35'965	364	1,486'747
Nayarit	992'746	181'197	1,173'943	43'573	—	—	43'573	38	1,217'554
Nuevo León	8,946'266	82'870	9,029'136	20'091	4'937	—	25'028	46'966	9,101'130
Oaxaca	1,434'797	161'913	1,596'710	39'021	149	—	39'170	5'187	1,641'067
Puebla	3,846'533	153'091	3,999'624	36'972	—	—	36'972	000	4,036'596
Querétaro	1,500'105	135'465	1,635'570	32'676	—	—	32'676	000	1,668'246
Quintana Roo	546'701	148'165	694'866	35'579	3'844	175	39'598	2'755	737'219
San Luis Potosí	1,550'910	172'201	1,723'111	41'519	—	—	41'519	20'441	1,785'071
Sinaloa	4,257'579	118'717	4,376'296	28'696	2'506	—	31'202	20'884	4,428'382
Sonora	5,055'701	107'778	5,163'479	26'066	32'846	25	58'937	37'688	5,260'104
Tabasco	10,375'765	64'179	10,439'944	15'594	—	—	15'594	20'959	10,476'497
Tamaulipas	3,837'239	104'449	3,941'688	25'259	659'323	46'023	730'610	6'655	4,678'953
Tlaxcala	568'586	169'461	738'047	40'722	—	—	40'722	3'192	781'961
Veracruz	8,934'020	116'776	9,050'796	28'249	180'025	754'499	962'773	36'523	10,050'092
Yucatán	1,465'280	134'784	1,600'064	32'505	1,885	3	34'393	000	1,634'457
Zacatecas	820'356	200'764	1,021'120	48'297	—	—	48'297	963	1,070'380
T o t a l	146,398'743	4,321'645	150,720'388	1,027'475	1,090'601	1,027'475	3,145'551	1,103'938	154,969'877

Elaboración de la Dirección de Coordinación con Entidades Federativas.

11-VI-82

## CAPITULO QUINTO

### ANALISIS CRITICO DE LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCION, DETERMINACION Y PAGO DE PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS

- I. De los mecanismos de distribución de los Fondos participables a los Municipios y de las participaciones a Municipios fronterizos o marítimos.
- II. De los mecanismos de determinación y pago de las participaciones.
  - A. A los Estados.
  - B. y A los Municipios.

El concepto de ingresos y gastos públicos municipales debe ser el mismo en todos los Estados.

La diversidad de procedimientos de distribución de los ingresos y gastos públicos municipales debe ser la misma en todos los Estados. La diversidad de procedimientos de distribución de los ingresos y gastos públicos municipales debe ser la misma en todos los Estados.

## **DE LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCION DE LOS FONDOS PARTICIPABLES A LOS MUNICIPIOS Y DE LAS PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS FRONTERIZOS Y MARITIMOS.**

La determinación del monto y procedimiento participable de las participaciones federales directas están delineados uniformemente, pero no así el procedimiento distributivo de las participaciones federales indirectas, dado que cada Estado crea diversos procedimientos de distribución, sin apearse a lineamientos generales que den uniformidad a éstos.

Las Entidades Federativas, como se vio en el capítulo anterior, atienden a diversos parámetros para crear sus procedimientos distributivos.

Esta diversidad de procedimientos se debe fundamentalmente a la libertad con la que las Legislaturas Locales deben señalar los ingresos y conceptos que constituirán las Haciendas Públicas Municipales.

Además, el establecimiento por el Legislador Federal de estos procedimientos de distribución rompería la unidad que debe existir entre ingreso y gasto público, en virtud de que al señalar la distribución de una parte de los ingresos, no se atendería al concepto global de éste y menos aún se relaciona-

ría con el concepto de egresos; conceptos ambos fundamentales en toda economía.

Esta diversidad de procedimientos se fundamentan en una gran diversidad de parámetros que consideran situaciones particularísimas que cada Municipio tiene, impidiendo que la distribución de esta participación federal indirecta sea uniforme en todo el territorio nacional.

20. Pensamos, sería conveniente se convocara a una Reunión Nacional de Tesoreros Estatales con el objeto de crear un instrumento que integre eficientemente los lineamientos generales que permitan determinar parámetros uniformes con el fin de distribuir proporcionalmente estos ingresos.

Este instrumento permitiría que las Entidades traten uniformemente a todos los Municipios que tengan las mismas carencias; sin agredir por ello la autonomía de los Estados, pues no se impediría a éstos que determinaran la distribución de los ingresos entre sus Municipios, sino por el contrario todas las Entidades y los Municipios discutieran las formas que consideren más equitativas y justas para resolver las necesidades de cada cual, plasmado en él, un criterio más favorable para todas las Entidades y Municipios, logrando con ello un fortalecimiento uniforme de todos y cada uno de los Municipios que tiene nuestro México.

Por lo que se refiere a la forma de distribución, por parte de las Entidades, del Fondo de Fomento Municipal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el Estado de Nuevo León hace esta distribución apoyándose en el desarrollo económico que presenta cada uno de los Municipios que lo integran, pretendiendo así otorgar a los Municipios menos favorecidos económicamente mayores ingresos con los que puedan elevar su nivel económico y por lo tanto puedan ofrecer

una mejor perspectiva en el desempeño de sus responsabilidades.

Con este criterio se desvanecerán más rápidamente las diferencias interregionales que actualmente impiden el desarrollo armónico y equilibrado de la nación.

No obstante, estas ventajas consideramos que el principio de equidad distributiva se ve transgredido pues independientemente de la capacidad económica de cada cual, tiene el derecho de percibir cierto beneficio de la explotación del petróleo y sus derivados al constituir un bien nacional.

Por lo que toca a las participaciones que reciben los Municipios fronterizos o marítimos hemos dicho que el Gobierno Federal es quien les otorga principalmente participaciones apoyándolos fuertemente en sus economías, con las modificaciones que ha sufrido el procedimiento distributivo del Fondo de Fomento Municipal, se han ido reduciendo estos apoyos y distribuyéndolos entre los demás Municipios, dado que los impuestos adicionales sobre importación y exportación, sobre los que principalmente se otorgaban participaciones a éstos, son un producto de la política comercial que realiza el gobierno, en función de la economía nacional.

## II. DE LOS MECANISMOS DE DETERMINACION Y PAGO DE LAS PARTICIPACIONES.

### A. A LOS ESTADOS

Los lineamientos generales que la Federación sigue para hacer la determinación de las participaciones federales que corresponden a los Estados han tratado de ser lo más equitativos y justos al considerar uniformemente las carencias que cada Entidad presenta y que afectan su economía.

No obstante estos lineamientos generales, se presentan situaciones problemáticas, como es el caso de los gravámenes Estatales y Municipales suspendidos o derogados.

Cuando se celebró el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se señalaron los gravámenes locales o municipales que deberían quedar suspendidos o derogados, pero este instrumento no fue el único que contuvo restricciones o autolimitaciones al poder fiscal de los Estados, circunstancia que origina la dispersión de este tipo de normas.

Consideramos, que al respecto sería muy atinada la propuesta hecha por la Lic. Carmen Bayer y el Lic. Alberto Rodríguez en la ponencia "La Coordinación Fiscal y las Legislaturas de los Estados"<sup>118</sup> que dice:

"...sería conveniente que por claridad la Ley de Coordinación tributaria contuviera un capítulo específico sobre armonización tributaria, ya que así se evitaría la dispersión de estas limitaciones en las leyes del impuesto especial sobre producción y servicios y del impuesto de fomento a la minería, entre otras".

En dicho capítulo se haría el señalamiento preciso de la parte o partes de legislación fiscal de cada Estado y Municipio que se afecta por el sistema.

Por otra parte, se requiere una adecuada reglamentación sobre el tipo de suspensiones que se aplican a cada uno de los rubros en virtud de que esta falta de reglamentación acarrea la imprecisión de las fórmulas, tanto para establecer los gravámenes suspendidos, como su resarcimiento. Situación

<sup>118</sup> Investigación Fiscal Núm. 3 mayo-junio 1982. pág. 195.

que lleva a dos grandes problemas: primero la incertidumbre de los alcances en las leyes fiscales ante el contribuyente y segundo, el riesgo de proliferación de criterios interpretativos contradictorios en las administraciones tributarias de las Entidades Federativas, con la consiguiente falta de uniformidad en el manejo de las restricciones.

Por lo que respecta al pago de las participaciones, se ha visto que con la compensación permanente, los Estados y Municipios reciben mensualmente ingresos por este concepto, procurándose así dar mayor disponibilidad de recursos a esas economías.

#### B. A LOS MUNICIPIOS.

Por lo que respecta a la determinación del monto y procedimiento distributivo de las participaciones federales directas a los Municipios y Estados, se encuentran uniformemente señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal, existiendo la problemática planteada en cuanto a los impuestos locales o municipales suspendidos o derogados. El problema se presenta en cuanto a las participaciones federales indirectas.

En cuanto a la determinación del monto participable de las participaciones federales indirectas las legislaturas locales no obstante lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, señalan que ciertos porcentajes se determinen a fines específicos.

Por lo que se refiere al pago de las participaciones indirectas que deben percibir los Municipios surge el problema de que no son entregadas por parte de los Estados en forma oportuna y completa, circunstancia que motivó que en diciembre de 1981 se adicionaran varios párrafos a la Ley de

**Coordinación con los cuales se pretende frenar la desleal actitud de las Entidades Federativas.**

**Una de esas adiciones se encuentra en el penúltimo párrafo del artículo 2o A que a la letra dice:**

**"Si los Gobiernos Estatales retienen las cantidades a que tenga derecho el Municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".**

Representa un gran avance en la reglamentación de estas relaciones, pero creemos que es necesario estructurar un mecanismo que permita la real aplicación de tal disposición, porque de lo contrario será un precepto sin aplicación práctica.

El párrafo de referencia señala que en caso de retención indebida por parte de las Entidades, la Federación, descontará de las participaciones correspondientes al Estado, las participaciones que pertenezcan al Municipio, pero surge la pregunta: ¿La Federación cómo sabrá cual es el porcentaje que le corresponde a cada Municipio? y entonces cómo determinará la diferencia que el Municipio deja de percibir, cuestión que se verá solucionada si la Federación cuenta con la información Municipal y Estatal necesaria.

Este capítulo no sólo se constituye con críticas hacia los mecanismos establecidos por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sino que también plantea un mecanismo que en cierta medida pensamos coadyuvará a asegurar la entrega oportuna y completa de las participaciones a los Municipios.

Este mecanismo ha sido ideado por el Lic. Alejandro Sánchez Hernández ex Asesor Jurídico de la Tesorería Estatal de Coahuila, quien con su amplia experiencia administrativa en el ámbito estatal cree necesario que el instrumento que

se utilice debe fortalecer integralmente al Municipio y no sólo en el aspecto económico, además de ser un instrumento de control que permite asegurar el entero oportuno de las participaciones.

Al parecer el instrumento que cumpliría con esta doble finalidad consiste en:

A. La Federación, los Estados y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales aplicarán el porcentaje fijado por las Legislaturas Locales por concepto de participaciones correspondientes a sus Municipios, a la suma estimada del total de participaciones que le corresponderá a cada Estado en impuestos federales para el año inmediato siguiente.

B. Al resultado obtenido anteriormente, se le aplicará el porcentaje de participación que cada Municipio tenga asignado por su Legislatura Local.

El Lic. Sánchez señala que: "En caso de que no se haya fijado dicho porcentaje, se prorrateara la suma global entre todos los Municipios, de modo de favorecer a aquellos donde el gasto corriente de la Federación en educación primaria y secundaria fue menor y atendiendo al número de sus habitantes".

Consideramos que sería más conveniente dar un plazo perentorio a la Entidad para que fijara sus coeficientes de distribución transcurrido el cual y de no haberse establecido éstos, entonces se aplicaría el procedimiento propuesto.

C. La Cantidad anual determinada para cada Municipio del país en los términos señalados, se distribuirá entre las 24 quincenas del año siguiente y le serán cubiertas directamente por la Federación o por la Entidad cada quince días, a cuenta de sus participaciones.

En este paso, se da la opción a la Entidad de determi-

nar si ella es quien pagará quincenalmente a los Municipios esos anticipos o delega esta actividad en la Federación, dado que esta función implica un gasto operativo para la Entidad tanto en recursos humanos, como económicamente.

Una de las ventajas que se obtendrían si el Estado decide pagar los anticipos directamente a sus Municipios es la de resultar fortalecido políticamente al convertirse en el conducto eficaz que proporciona asesoramiento técnico a los Municipios.

Además, pensamos que con la determinación de los anticipos que deben corresponderle a cada Municipio se otorgan los elementos necesarios a la Federación para que ésta en el caso de retenciones indebidas pueda hacer las deducciones y el pago directo, señalado en el penúltimo párrafo del artículo 2o. A llevándose así un control más efectivo.

En el caso de que las Entidades decidieran que la delegación de esta función les es más conveniente, entonces de común acuerdo la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, fijarían las bases que permitieran constituir y asegurar un fondo de participaciones correspondientes al Estado, con cargo al cual se cubrirá directamente por la Federación, las participaciones calculadas para cada Municipio, así como la forma y plazos en que se realizarán los ajustes necesarios por el ejercicio de dicho fondo, en relación con las participaciones globales correspondientes a cada Estado.

D. Cada tres meses se efectuará un ajuste entre el Estado y sus Municipios para calcular las diferencias que resulten de las participaciones anticipadas, frente a las que realmente correspondieron a cada uno de dichos Municipios, cuyo resultado se cubriría directamente por el Estado, en el transcurso del mes siguiente, a los municipios.

E. Los Municipios y el Estado al efectuar el ajuste trimestral señalado en el párrafo anterior, tomarán en cuenta la información que proporcionará la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, trimestralmente a los primeros y mensualmente al segundo, respecto del monto de las participaciones que correspondieron al Estado en ese período, conforme a los lineamientos que se han fijado a partir del año en curso.

Los estudios y cálculos implementados al realizar los ajustes trimestrales, deben remitirse a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, quien los aprobará, corregirá; reenviando esa aprobación o corrección a las partes interesadas.

G. Para asegurar la efectiva aplicación de este procedimiento se creará un mecanismo de control que permita obtener una relación de los enteros hechos por las Entidades.

Este mecanismo de control consistirá en la documentación de esos enteros por medio de una Institución de Crédito como lo es el Banco de México. Control que evitará que los compromisos políticos impidan la debida fluidez financiera de ciertos Municipios.

Cabe señalar que no obstante el instrumento planteado, sería necesario establecer que en el caso de que las participaciones Municipales no fueran cubiertas oportunamente se impusiera una sanción pecuniaria al Ente Público deudor, con el fin de resarcir en cierto grado los trastornos que este retraso implica en la economía municipal, dado que les impide cumplir adecuadamente con sus pagos y gastos proyectados.

Este instrumento distributivo planteado aquí, como todas las cosas es perfectible, pero creemos que sería una buena medida que apoyaría el fortalecimiento de nuestro sistema y fomentaría la descentralización de funciones tan buscada.

Por otra parte, atendiendo a la Ley Número 316 en su artículo 4o. publicada el 26 de diciembre de 1979 y la Ley de Coordinación Fiscal de los Estados de Guerrero y Estado de México respectivamente constatamos que el artículo 115 fracción II de nuestra Constitución Política se ve violado, ya que se coarta la libertad administrativa que tienen todos los Municipios para administrar su hacienda, al señalarse programáticamente los rubros a los que han de destinarse las participaciones que se les otorgan.

## CONCLUSIONES

coincidentes con una cooperación coordinada y planificada para el desarrollo de las actividades propias de cada nivel de gobierno, con un grado mayor de actividad.

La colaboración se da en todos los ámbitos y sectores de la administración pública, no sólo en el ámbito de la actividad económica, sino también en el ámbito de la actividad social, cultural y deportiva.

1. Los Municipios deben contar con una infraestructura sólida que les permita ampliar su competencia en diversas atribuciones federales, así como lograr el fortalecimiento de sus presupuestos, objetivo este último que les da la oportunidad de negociar financiamientos que debidamente aplicados generen incrementos en la productividad y el gasto corriente.

2. Las limitaciones que los Municipios sufren en relación a su presupuesto y a las necesidades que debe afrontar hacen necesaria la estructuración de un nuevo marco jurídico que les asegure un verdadero fortalecimiento, que estamos seguros no sólo se logrará con la aportación pecuniaria sino esencialmente con el asesoramiento técnico que se les brinde.

3. La actual administración ha tenido la honda preocupación por evitar la concurrencia impositiva, la creación de un sistema que distribuya justamente los recursos entre los tres niveles de Gobierno, así como la institucionalización de la participación de los órganos de coordinación, por tal razón ha reestructurado la Ley de Coordinación Fiscal, tratando de unificar la legislación en materia de administración tributaria, permitiendo planificar el gasto público del Ente, asimismo procura dinamizar el procedimiento de captación, logrando la unidad económica de la Nación.

4. La colaboración que se brindan los niveles de Gobierno primordialmente en relación a funciones coexistentes y

coincidentes es una cooperación coordinada y planeada que se prestan en función de los recursos propios que cada cual tiene para ejercerlas con un grado mayor de efectividad.

La colaboración se da en todos los ámbitos y sectores de la Administración Pública en unos con mayor generalidad que otros. Específicamente las Instituciones de Crédito a través de sus fondos federales de fomento económico brindan colaboración financiera.

5. La Coordinación es el proceso integrador que ajusta las partes entre sí, de tal suerte que funcionen armónicamente y sin fricciones o duplicaciones asegurando la convergencia y coherencia de las acciones de la administración.

6. La Federación con el fin de distribuir en forma proporcional y equitativa parte de sus ingresos propios; se vale del otorgamiento de participaciones directas o indirectas, estando las primeras uniformemente reglamentadas más no así estas últimas, originando dispersión e imprecisión.

7. Las participaciones son una parte determinada de los ingresos propios de la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios que por disposición de la Constitución, Ley o Convenio le corresponde a cualquier otro de los citados Entes Públicos, con el fin de sufragar las necesidades de su presupuesto.

8. Por lo que respecta a las participaciones directas no obstante su uniforme reglamentación es necesario insertar en la Ley de Coordinación un capítulo que regule específicamente el tipo de suspensión que se aplique a los impuestos locales y municipales que deben dejarse de percibir, así como la reglamentación aplicable en cada caso, evitándose la dispersión e imprecisión en su determinación y entero.

9. El Sistema Nacional de Participaciones opera a tra-

**vés de tres fondos los que presentan las siguientes características:**

**Solo constituyen un procedimiento distributivo sin implicar que su destino sea para un fin específico.**

**Su estructuración pretende atender primordialmente al grado de desarrollo con el fin de minimizar rápidamente el desequilibrio regional que existe.**

10. Con el fin de unificar los criterios adoptados en la determinación y distribución de las participaciones federales indirectas que evite deducciones indebidas y una multiforme distribución sería conveniente que las Entidades convinieran entre sí y determinaran cual es el instrumento idóneo para señalar los procedimientos distributivos, precisando los parámetros o criterios que se utilicen al efecto evitando el mosaico de situaciones que se presentan, fortaleciendo el principio de equidad distributiva que se pretende.

11. Se propone el establecimiento de un procedimiento distributivo uniforme para estas participaciones indirectas que permita evitar que las Legislaturas Locales realicen deducciones o afectaciones a fines específicos indebidas, asimismo que sirva de control para verificar el flujo constante de recursos económicos hacia los Municipios. Permitiendo fortalecer su estabilidad económica, al impedir en cierta medida las presiones que venían ejerciendo los intereses de tipo económico, político y sobre todo de tipo personal que agredían la exigua autonomía que tiene esos Entes Públicos.

12. El Estado Federal implementa políticas generales de inversión que en base a programas productivos, de apoyo y/o de beneficio social, eleven la situación financiera de las comunidades rurales.

Dentro de estas políticas se han creado los Convenios

**Unicos de Coordinación, el Programa Integral de Desarrollo Rural y los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal mecanismos que integran congruentemente la participación activa y organizada de los habitantes de las comunidades en la realización de obras y servicios colectivos que apoyen tanto la producción como el desarrollo social y regional de las Entidades.**

Los ingresos que se otorgan por conducto de los Convenios Unicos de Coordinación y los Comités de Planeación de Desarrollo son administrados libremente por las Entidades Federativas, fortaleciendo el federalismo económico; mas no así los obtenidos por parte del Programa Integral de Desarrollo Rural, pues estos solamente se reciben bajo ciertas situaciones especiales que presenten las comunidades y para esa específica problemática.

APENDICE

entre las funciones que se propone la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se confiere a dicho organismo el siguiente

## DECRETO

ART. 1.º.—Se declara en todas sus partes el decreto de

**DECRETO QUE DISPONE QUE LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑABA LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES RESPECTO A LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO ESTARAN A CARGO DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS:** (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de diciembre de 1949).

**MIGUEL ALEMAN,** Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución; y

## CONSIDERANDO

**PRIMERO.**—Que para dar cumplimiento a lo que establece el artículo 40, transitorio de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el Ejecutivo a mi cargo dictó con fecha 27 de enero de 1948 el decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

**SEGUNDO.**—Que el organismo mencionado, según lo ha comprobado la experiencia, no ha podido satisfacer plena-

mente las finalidades que se propuso la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, he tenido a bien dictar el siguiente

## DECRETO

ART. 1o. Se deroga en todas sus partes el decreto de fecha 27 de enero de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de enero del mismo año, que crea la Comisión Nacional de Inversiones como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

ART. 2o. Las funciones que desempeñaba la Comisión Nacional de Inversiones respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito y de las Instituciones Nacionales de Seguros, en el futuro estarán a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Seguros respectivamente, en la medida que acuerde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ART. 3o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá un organismo de control y vigilancia para las demás empresas descentralizadas y de participación estatal con el objeto de aplicar la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en aquellos casos que la propia Secretaría lo considere indispensable o conveniente.

## TRANSITORIO

ART. UNICO. El presente decreto empezará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Alemán (Rúbrica).—Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta (Rúbrica).**

ESTADO LIBRE

El presente documento es una reproducción de un original que se encuentra en el archivo de la Presidencia de la República, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve.

Este documento es una reproducción de un original que se encuentra en el archivo de la Presidencia de la República, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve.

Este documento es una reproducción de un original que se encuentra en el archivo de la Presidencia de la República, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve.

**ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Y POR LA OTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE [REDACTED], PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DEL COMITE DE PLANEACION DE DESARROLLO DEL ESTADO.**

**DECLARACIONES**

1.—El Gobierno de la República tiene el propósito de impulsar el desarrollo armónico de las diversas regiones del país, a través del fortalecimiento del Sistema Federal consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.—El desarrollo integral del país requiere de la participación de los diversos sectores de la sociedad, tanto en el esfuerzo por alcanzarlo como en los beneficios que de él se derivan, por lo que los Ejecutivos Federal y Estatal están empeñados en promoverla a nivel local, buscando congruencia en el planteamiento de los problemas, así como eficacia y eficiencia en las soluciones propiciando el acercamiento entre gobernantes y gobernados, y la coordinación de los distintos órdenes del gobierno en torno a objetivos y metas nacionales.

3.—Los Ejecutivos Federal y Estatal han suscrito el Convenio Único de Coordinación, a efecto de armonizar sus acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, estableciendo en su cláusula [REDACTED], el compromiso de coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, a través del establecimiento de un mecanismo estatal de coordinación que permita compatibilizar los esfuerzos que en materia de planeación realicen la Federación, el Estado y los Municipios, y propicie la participación de los sectores que actúan a nivel local en las etapas del proceso integral de planeación. Con estas bases, las partes celebran el presente Acuerdo conforme a las siguientes

## CLAUSULAS

**PRIMERA.**—De conformidad con la cláusula del Convenio Unico de Coordinación, suscrito el 5 de febrero de 1981 en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, el Ejecutivo Estatal se compromete a decretar el establecimiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de , como un organismo público dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, encargado de coordinar la formulación, actualización e instrumentación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, Estatal y Municipal en materia de planeación, programación, ejecución, evaluación e información, y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

**SEGUNDA.**—El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integrará de la siguiente manera:

I. Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.

II. Un Coordinador General, que será el titular de la Dependencia del Gobierno de Estado responsable de las tareas de planeación, programación-presupuestación y evaluación del desarrollo socioeconómico de la Entidad.

III. Un Secretario Técnico, que será el titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, en el Estado.

IV. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.

V. Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

VI. Los titulares de las comisiones, donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.

Asimismo, a invitación expresa del C. Gobernador podrán participar;

VII. Los CC. Presidentes Municipales.

VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

IX. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

X. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.

XI. Los senadores y diputados federales y locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones IV a la X, se designará un suplente.

TERCERA.—El Comité contará con las siguientes funciones:

I. Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, a la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.

II. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Estatal, Sectorial y Municipales.

III. Coordinar el control y evaluación tanto del Plan Estatal de Desarrollo, como de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan a nivel estatal, y promover medidas para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

IV. Formular y proponer al C. Presidente de la República, programas de inversión, gasto financiamiento federales, para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales se define el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dichas propuestas deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras o servicios y claramente jerárquizadas, a efecto de que las variaciones en la asignación de recursos por parte de las Depen-

dencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sean oportunamente previstas. El Ejecutivo Federal, por conducto de las Dependencias coordinadoras del sector o en su caso de las Entidades no coordinadas sectorialmente, comunicará oportunamente al Comité, la respuesta a sus planteamientos de inversión.

V. Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Único de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado.

VI. Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados entre la Federación y el Estado, en el marco del Convenio Único de Coordinación, e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal, y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

VII. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la Entidad.

VIII. Coordinarse con otros Comités para la definición, ejecución, control y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales.

IX. Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos Estatal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

X. Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo o financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XI.—Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán a lo que éste determine.

**CUARTA.**—El Ejecutivo Estatal, promoverá la participación de los HH. Ayuntamientos y de los sectores social y privado de la Entidad en el Comité.

**QUINTA.** Los Ejecutivos Federal y Estatal, dictarán las medidas conducentes a efecto que sus Dependencias, Entidades y Organismos participen de manera eficaz y eficiente en el Comité.

**SEXTA.** Las partes se comprometen a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del Comité, en el monto y conforme al calendario que se especifican en el programa financiero anexo.

Las remuneraciones de los integrantes del Comité quedarán a cargo de las Dependencias, Entidades y Organismos que los hubieren designado.

**SEPTIMA.** Los recursos financieros a que hace referencia la cláusula anterior se destinará a la realización del programa de trabajo que defina el propio Comité, quedando su ejercicio y control sujeto a las disposiciones legales que para el efecto hayan establecido tanto la Federación como el Gobierno del Estado.

**OCTAVA.** Los Ejecutivos Federal y Estatal, se coordinarán a efecto de evaluar sistemáticamente el aprovechamiento de los recursos que aporten para apoyar el funcionamiento del Comité.

**NOVENA.** Las partes, acuerdan que el Comité se coordinará con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

**DECIMA.** El Ejecutivo Federal, a petición del Gobierno del Estado otorgará a éste a través de sus Dependencias competentes, el apoyo técnico necesario para el establecimiento y funcionamiento del Comité.

## TRANSITORIAS

**PRIMERA.** El Comité expedirá su Reglamento Interior dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que el Ejecutivo Estatal expida el decreto que lo establezca.

**SEGUNDA.** El presente Acuerdo, es congruente con el Convenio

Unico de Coordinación celebrado entre ambos órdenes de gobierno, en consecuencia, se incorpora a él para formar parte de su contexto.

**TERCERA.** El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su firma, y podrá revisarse, adicionarse y modificarse de conformidad con las partes.

BIBLIOGRAFIA

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN.—"Coordinación de Humanidades" (1978).

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.—"Coordinación de Humanidades" (1977).

## BIBLIOGRAFÍA

DANIEL MORENO.—"El Congreso Constituyentes de 1916-1917".—UNAM Coordinación de Humanidades. Edición Conmemorativa de la Constitución de 1917. (1977).

BENJAMIN RETCHKIMAN y GERARDO GIL VALDIVIA.—"El Federalismo y la Coordinación Fiscal".—UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.—Serie G. Estudios Doctrinales 50 (1981).

VARIOS AUTORES.—"El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros".—UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.—Serie G. Estudios Doctrinales 14 (1976).

JORGE CARPIZO.—"Estudios Constitucionales".—UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.—Serie G. Estudios Doctrinales 48 (1980).

RICARDO MENDEZ SILVA.—"El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México".—UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.—Serie E. Varios Número 5 (1969).

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.—"Manual de Administración Municipal".—Coordinación General de Estudios Administrativos (1981).

JOSE BARRAGAN BARRAGAN.—*"Introducción al Federalismo"*.—Coordinación de Humanidades (1978).

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.—*"Coordinación Administrativa"*.—Colección Seminarios No. 6.—Dirección General de Estudios Administrativos (1977).

SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA.—*"Derecho Financiero Mexicano"*.—Editorial Porrúa, S.A. (1979).

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.—*"Relaciones Financieras y Fiscales para el Fortalecimiento Municipal"*.

PONENCIAS.—*"Relaciones Financieras y Fiscales para el Fortalecimiento Municipal"*.

LIC. MIGUEL VALDEZ VILLARREAL.—*"La Coordinación Fiscal Mexicana"*.

DR. MIGUEL ANGEL GARCIA DOMINGUEZ.—*"Los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones que establece la Ley de Coordinación"*.

LIC. ROBERTO HOYO D'ADDONA.—*"El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal"*.

LIC. CARLOS YAÑEZ FRANCO.—*"La Coordinación Fiscal"*. (Comentarios sobre los aspectos constitucionales).

LIC. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA.—*"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal"*. (Exposición general).

LIC. FRANCISCO URIOSTEGUI MIRANDA.—*"La Coordinación Administrativa"*.

## D O C U M E N T O S

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.—*"Relaciones Financieras y Fiscales para el Fortalecimiento Municipal"*.

**IX, X y XI. Reunión Nacional de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

**BANOBRAS.**

*Documento Grupo BONABRAS, enero-septiembre 1980.*  
*Informe Anual BANOBRAS de 1979.*

**SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESURUESTO.**

*"Programa Integral para el Desarrollo Rural" 1981.*

*"Evolución, problemática y perspectivas de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados". 1980.*

*"Programas de desarrollo para la integración de los servicios y sistemas estadísticos en las Entidades Federativas".*

*"Análisis de la problemática de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) y alternativas para su solución".*

**LEGISLACION.**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal.*

*Anexos 1, 2, 3, 4 y 5 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal.*

**Materia Fiscal Federal.****Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en**

**Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, P.O. 28 de diciembre de 1980.**

**Ley de Hacienda del Municipio, del Estado de Aguascalientes, P.O. 28 de diciembre de 1980.**

**Ley de Egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal de 1981, P.O. 31 de diciembre de 1980.**  
**Ley que fija las bases para la determinación de las participaciones en impuestos federales que corresponden a los Municipios del Estado de Coahuila, P.O. 18 de diciembre de 1979.**

**Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 1981, P.O. 31 de diciembre de 1980.**

**Ley Número 316 del Estado de Durango, P.O. 26 de diciembre de 1979.**

**Decreto por medio del cual se distribuyen las participaciones a los Municipios en materia de ingresos federales, P.O. 6 de mayo de 1980.**

**Decreto número 143 del Estado de México, P.O. 29 de diciembre de 1979.**

**Decreto número 136 del Estado de Nuevo León, P.O. 3 de junio de 1981.**

**Reglamento para establecer la distribución de las participaciones municipales en el Estado de Oaxaca, P.O. 31 de mayo de 1980.**

*Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.*

*Decreto que distribuye entre los Municipios de esta Entidad Federativa, en observancia el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones Estatales. P.O. 4 de abril.*

*Presupuesto de Egresos para 1981, en el Estado de Puebla. P.O. 30 de diciembre de 1980.*

*Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro. P.O. 30 de octubre de 1980.*

*Decreto número 234 por medio del cual el Gobierno del Estado de Tamaulipas distribuirá entre los Municipios del Estado el 20% de las cantidades que perciba de la Federación provenientes del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. P.O. 2 de enero de 1980.*