



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN

**FISCALIZACIÓN DE LAS
PARTICIPACIONES FEDERALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

JAVIER OMAR ARROYO MARTÍNEZ



ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

MÉXICO

MARZO DEL 2015

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

FISCALIZACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

INDICE

Introducción.....	I
CAPÍTULO 1 Marco de referencia de los fondos participables.....	1
1.1 Antecedentes Históricos de los Fondos Participables.....	1
1.1.1 Constitución de 1917.....	1
1.1.2 Convenciones Nacionales Fiscales.....	2
1.1.3 Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.....	3
1.1.4 Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933.....	6
1.1.5 Tercera Convención Nacional Fiscal.....	9
1.1.6 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a la Entidades Federativas de 1948.....	12
1.1.7 Ley de Coordinación Fiscal de 1953.....	13
1.1.8 Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1954.....	15
1.1.9 Ley de Coordinación Fiscal de 1980.....	15
1.2 Marco Conceptual.....	20
1.2.1 Concepto gramatical de Fondos Participables.....	20
1.2.2 Concepto Legal de Fondos Participables.....	21
1.2.3 Concepto Doctrinal de Fondos Participables.....	21
1.2.4 Concepto Jurisprudencial.....	23
1.2.5 Concepto que se propone.....	24
CAPÍTULO 2 Derecho Comparado.....	25
2.1 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Argentina.....	25
2.2 La distribución y vigilancia de los fondos federales en los Estados Unidos de América.....	28
2.3 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Canadá.....	32
2.4 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Alemania.....	36
2.5 La distribución y vigilancia de los fondos federales en España.....	40
CAPÍTULO 3 Fondos Participables en el Marco Jurídico Mexicano, Planteamiento del problema y solución.....	43

3.1 Fondos Participables en el Marco Jurídico Mexicano.....	43
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	43
3.1.2 Ley de Coordinación Fiscal.....	50
3.1.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	57
3.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	58
3.1.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	61
3.2 Planteamiento del problema y propuesta para Fiscalizar los fondos participables.....	65
Conclusiones.....	75
Fuentes de Investigación.....	77

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación lo realice sobre el tema de las participaciones porque durante mi curso de derecho fiscal en la licenciatura de Derecho en la Fes Aragón, surgió mi interés respecto a cómo estaban siendo recaudadas las contribuciones mediante las cuales se mantiene el Estado mexicano, pero más aún me interesó conocer la forma en que estos recursos públicos son distribuidos y utilizados por nuestros gobernantes en las diferentes entidades federativas de nuestro país, es bien conocido por la mayoría de la población en México el hecho de que la corrupción de los servidores públicos es una de las principales causas por las que no se ha podido potenciar el desarrollo económico de México, esto ocurre porque la mayoría lo permitimos al no aportar alguna solución y mantener una actitud de indiferencia, permitiendo así el saqueo de nuestros recursos públicos.

Con el tiempo comencé a investigar cuales artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes federales y reglamentos regulaban la estructura, objeto y distribución de los fondos federales que son señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Comencé mi vida laboral en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mientras aun estudiaba. Al pasar de los años pude delimitar una problemática grave, me refiero a las participaciones federales, son estructuradas y distribuidas según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal vigente, este año están conformadas por más de \$500,000,000,000 (quinientos mil millones de pesos), detecte que no están siendo vigiladas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o también llamada Auditoría Superior de la Federación y las únicas instituciones que están facultadas para hacerlo son las Órganos de Fiscalización locales también conocidos como Auditorías Superiores estatales, las cuales se encuentran constituidas por funcionarios públicos que siguen intereses políticos y económicos del poder ejecutivo local en turno.

Actualmente el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación que pertenece al gasto no programable llamado participaciones no se encuentra etiquetado, es decir, los gobernantes hacen uso de estos recursos públicos en lo que mejor les parezca.

Algunas de las consecuencias más graves de que las participaciones federales no se encuentren fiscalizadas por algún órgano centralizado son las siguientes:

- Existe un endeudamiento de las entidades federativas sin precedente, Estados como Chihuahua y Coahuila se encuentran en crisis económica actualmente debido a esta situación, además estos casos no parecen tener fin, pues se sigue detectando desfalco al erario público en otros Estados miembros de la República.
- Los servicios públicos que son proporcionados a los mexicanos son de pésima calidad, éstos se encuentran deteriorados por la falta de mantenimiento y saturados porque su infraestructura es pequeña en comparación a la cantidad de población.

Para llevar a cabo la presente investigación recurrimos a diferentes métodos de investigación como son:

- Histórico
- Comparativo
- Inductivo
- Deductivo
- Sintético

El presente trabajo de investigación se divide en tres capítulos, el primero se denomina “Marco de referencia de los fondos participables”, en el cual analizamos el inicio de las participaciones federales en nuestro país, para ello nos remitiremos al texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917, los acuerdos tomados en las Convenciones Nacionales Fiscales y a las diferentes leyes que sentaron las bases para su constitución y distribución actuales. También analizaremos su significado y diferentes conceptos, el segundo en el que nos centramos a estudiar los sistemas de coordinación fiscal en Argentina, Estados Unidos de América, Canadá, Alemania y España para conocer que órganos están facultados en esos países para vigilar el uso de los recursos públicos por parte de los gobernantes, y el tercero, que se divide en dos apartados, el primero se refiere a los fondos participables en el marco jurídico mexicano donde conoceremos cuales artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulan a las participaciones así como el Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental y los convenios de coordinación fiscal y el segundo está dedicado al planteamiento del problema y propuesta para fiscalizar los fondos participables, mediante una investigación de campo directamente en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y las áreas de finanzas de las propias entidades federativas desentrañaremos la razón por la cual actualmente los demás ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación si están siendo auditados por la Auditoría Superior de la Federación exceptuando el ramo 28 y provocando así una crisis financiera en las entidades federativas.

Por último, se hace una propuesta para regular la vigilancia de las participaciones federales

CAPÍTULO 1

MARCO DE REFERENCIA DE LOS FONDOS PARTICIPABLES

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS FONDOS PARTICIPABLES

1.1.1 Constitución de 1917

Para comenzar este trabajo de investigación es trascendental señalar que los antecedentes comprenden el ámbito espacial de los Estados Unidos Mexicanos desde el año 1917 a la actualidad.

Primeramente nos ocuparemos de analizar el texto original de la Constitución de 1917 porque fue en ésta donde se incorporaron las bases de lo que hoy es el sistema nacional de coordinación fiscal y por esta razón también de las participaciones, las cuales son el objetivo de este trabajo.

Una vez conformado el congreso constituyente y promulgada la Constitución Política de nuestra nación, se dio el primer antecedente de lo que ahora denominamos “participaciones”, ya que se estableció una gran concurrencia de facultades en materia de impuestos entre los diferentes órdenes de gobierno. Las entidades federativas comenzaron a ceder recaudación de algunos impuestos estatales a la Federación, para que se hicieran acreedores de incentivos económicos.

En el artículo 40 de la Constitución de 1917 se adoptó la teoría de Tocqueville, la cual señala que la Federación y cada una de las entidades que la integran dependen una de la otra.

En los sistemas políticos federados, la toma de decisiones está dividida entre los ámbitos de gobierno que lo componen, pero a pesar de la división formal de competencias a través de la Constitución, las decisiones tomadas por cualquiera de los ámbitos de gobierno, tienen efectos sobre los demás, ya sea que se trate de decisiones tomadas por el gobierno central que afectan a los gobiernos subnacionales y viceversa.

Los sistemas federales pueden distribuir competencias y responsabilidades de muchas maneras, que van desde sistemas en los que el gobierno central es relativamente débil y los gobiernos de las entidades federativas son los predominantes, hasta sistemas en donde el Gobierno Federal detenta la mayor parte de la autoridad y los gobiernos subnacionales juegan un papel relativamente menor como es el caso de nuestro país.

Con la influencia de esta ideología federalista, el sistema fiscal mexicano con fundamento en la Ley Suprema tuvo la característica de una facultad ilimitada conferida a la Federación en el artículo 73 fracción VII, para la imposición de todas las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Es muy relevante que se haya plasmado en la Carta Magna de México, la idea de que los Estados miembros de la Federación y sobre todo los municipios pudieran tener la responsabilidad y capacidad para recaudar contribuciones y así dar como resultado una autosustentabilidad financiera.

De esta forma inició el incentivo económico a las entidades federativas y municipios de acuerdo a sus posibilidades económicas. Por ejemplo: el gobierno municipal de Tuxpan, Veracruz, recibía 3.5 centavos en oro de cada tonelada de petróleo exportada a través de este puerto; en la Ley de Minas se estableció una participación en favor de los municipios en los cuales se daba la extracción de minerales. Las entidades en las cuales se extraía petróleo recibían 5% de los impuestos en la materia; la municipalidad de la Ciudad de México recibía 50% de los ingresos obtenidos de las multas federales; Yucatán y Campeche recibían un tercio del impuesto sobre henequén.¹

1.1.2 Convenciones Nacionales Fiscales

En esta etapa de la investigación nos ocuparemos de señalar cual fue la postura del Gobierno Federal en los diez años posteriores a la promulgación de nuestra Ley

¹ Vid, RABELL GARCIA, Enrique, Federalismo Fiscal en México, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2010.

Suprema, ya que las leyes en materia de recaudación no lograron tener la eficiencia esperada, porque nuestro país al igual que muchos otros sufrió una caída en la actividad económica debido a la primera guerra mundial, en esa época la principal fuente de ingresos de la Federación eran las contribuciones cobradas en importación y exportación así como lo recaudado en comercio y la industria en el interior del país. A nivel estatal las principales fuentes de ingresos fueron las contribuciones que emanaban de gravar la propiedad territorial, la agricultura, la compraventa, mientras que los municipios obtenían sus ingresos principalmente en las contribuciones aplicadas a la industria y comercio local.

Ante este panorama, el Poder Ejecutivo Federal resolvió que la mejor forma de evitar continuar con la mala recaudación que se tenía en el territorio nacional era la realización de convenciones en las que estuvieran presentes autoridades de todos los Estados miembros de la Federación y el Gobierno Federal.

1.1.3 Primera Convención Nacional Fiscal de 1925

En el mes de agosto del año de 1925, siendo el titular del Poder Ejecutivo Federal el General Plutarco Elías Calles, se convocó a los gobernadores a la I Convención Nacional Fiscal. Si por causa excepcional el gobernador de alguna entidad federativa no pudiera asistir se debía asignar un delegado con poderes bastantes para tomar decisiones trascendentes en materia de federalismo fiscal.

Esta primera Convención Nacional Fiscal tuvo como objetivos primordiales la delimitación de las competencias del Gobierno Federal y local en materia de contribuciones para que se pudiera implementar un Plan Nacional de Arbitrios y así crear un organismo que tuviera como finalidad estudiar las necesidades de la población y fomentar el crecimiento de la economía, unificar el primer sistema de coordinación fiscal en toda la República así como de supervisar el cumplimiento de los acuerdos que se llevaran a cabo en esta reunión.

Es muy importante para el desarrollo de esta investigación señalar que hasta la segunda década del siglo XX, en México no se contaba con algún ordenamiento jurídico que coordinara a las entidades federativas en materia de contribuciones, esto provocaba que la concurrencia entre poderes locales y el poder federal aumentara la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente. La multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, provocaron en el territorio una anarquía fiscal, perjudicando la unidad económica en la República.

La comisión en esta reunión hizo énfasis en recordar que la República entera es una unidad económica y por esta razón los beneficios que tuviera cada entidad federativa al coordinarse mejor no solo serían para ella sino que abriría posibilidad de aplicar esos beneficios a otra entidad. Llegaron a la conclusión de que el hecho de considerar a la Federación como un conjunto de naciones accidentalmente unidas y sin vínculo alguno, era condenar a México a seguir viviendo sobre la base de una riqueza inexplorada y sobre la realidad de una aterradora miseria, si se lograba que cada Estado se considerara proteccionista frente a los otros Estados y de la República entera, era posible organizar un plan general de desarrollo de la economía nacional, de explotación técnica de nuestros recursos naturales, de afirmación del crédito, de fácil y rápida circulación de los bienes y de una distribución equitativa de ellos, pero por el contrario mientras subsistiera la ideología de que cada Estado se preocupara exclusivamente de sus intereses en la práctica, la absurda desvinculación fiscal que hasta ese entonces reinaba en México continuaría y no se podría tener un avance económico con finanzas sólidas en el país.

Por otro lado al mismo tiempo que estas consideraciones preocupaban a la comisión en esta primera Convención Nacional Fiscal, sus miembros no olvidaron que la economía nacional empezaba a desarrollarse pues la revolución mexicana apenas unos años atrás había finalizado y consideraban que en los próximos años se sufrirían profundos cambios en la estructura del Gobierno de la República, en consecuencia no era posible establecer desde ahora un sistema rígido porque más tarde sería desvirtuado por las necesidades incontenibles de la evolución económica. De este modo, la Comisión pensó que cumpliría mejor con su deber proponiendo, en vez de una reforma permanente del

sistema constitucional, un procedimiento dúctil que permitiera en ese mismo sistema constitucional las sucesivas reformas que la experiencia recomendara en lo futuro.²

Como conclusiones en esta convención, podemos indicar las recomendaciones que se hicieron en adicionar la fracción III al artículo 117 de la Constitución Política, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes. Este fue el primer mecanismo que se implementó para que las entidades federativas pudieran cobrar la parte que les correspondía por ceder a la Federación contribuciones que eran consideradas de competencia federal, en aquel entonces eran específicamente de industria y comercio.

Otra de las recomendaciones en esta convención fue que los funcionarios del más alto nivel en el Gobierno Federal instruyeran a un Cuerpo Consultivo Fiscal, que vigilara y facilitara el cumplimiento de los acuerdos realizados respecto a los ingresos municipales.

Las propuestas que se formularon con la información expuesta por los diferentes funcionarios estatales y federales sirvieron para integrar reformas constitucionales que se relacionaron con los siguientes artículos: 117 fracción III, 118, 131, y adiciones al 74, que habían de dar pie a una distribución de potestades privativas a cada orden de gobierno y que a su vez delimitaron la concurrencia de facultades fiscales.

En 1926 estas propuestas fueron enviadas al congreso de la unión por el Presidente Plutarco Elías Calles, sin embargo, no fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, ésto tuvo como consecuencia que el Ejecutivo expidiera diferentes leyes en materia fiscal que sentaron las bases para el actual sistema de coordinación fiscal y en específico de las participaciones.³

² Vid, SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1932.

³ Vid, REYES TEPACH, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio Marcial, Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.

1.1.4 Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933

Durante la administración del Presidente Abelardo Luján Rodríguez y siendo el responsable de las finanzas nacionales Alberto José Pani Arteaga, en el año de 1932 se publicó la convocatoria para realizar la II Convención Nacional Fiscal; sin embargo, a solicitud de los gobernadores la Convención se llevó a cabo hasta el año siguiente, entre el mes de febrero y abril.

Como la iniciativa de reformas constitucionales de la reunión nacional anterior no había sido aún considerada ni siquiera por la Cámara de Diputados y como la continuada demora de tal asamblea aplazaba lamentablemente las acciones necesarias para poder comenzar a homogeneizar las finanzas nacionales y dar solución a diversos problemas que afectan directamente a la economía nacional, la Secretaría de Hacienda considero su deber instruir a los gobiernos locales para que estudiaran las cuestiones propuestas en la anterior convención para poder observar su evolución y proponer modificaciones a las mismas.

De conformidad con la publicación emitida por el Ejecutivo Federal en la Segunda Convención Fiscal se revisaron los resultados obtenidos de los acuerdos dictados en la Primera Convención Nacional Fiscal y sobre la base de la experiencia adquirida se precisaron conceptos que fueran apuntando a las soluciones de los problemas que, en muchos casos, apenas habían podido ser detectados.

La realización de esta reunión tuvo como finalidades principales las siguientes:

- a) Estudiar y mejorar la aplicación de los acuerdos tomados en la Primera Convención Nacional.
- b) Analizar la concurrencia de facultades en materia de coordinación fiscal y por lo tanto en participaciones.

c) Precisar los elementos para unificar el sistema de coordinación fiscal en recaudación y distribución de contribuciones, así como de asignación de fondos federales a entidades federativas.

d) Proponer mecanismos para mejorar el funcionamiento de la asamblea en la Convención, así obtener mejores propuestas y sobre todo aplicarlas.

e) Estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria.

Un antecedente importante de esta Segunda Convención Nacional Fiscal fue la propuesta de que se le diera vida dentro del régimen constitucional como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para las entidades federativas y municipios, precisando su integración, funcionamiento, facultades y la periodicidad de sus reuniones, sin embargo, ésto nunca fue aprobado pero sirvió para que posteriormente naciera la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la cual tiene vigencia hasta nuestros días, entre sus atribuciones se encuentra la de vigilar la distribución de las participaciones a las entidades federativas y a su vez de éstas a los municipios, sin embargo, entre sus facultades no está la vigilancia del gasto en esos recursos federales, ya que solo se ocupa de supervisar que los fondos federales lleguen a los gobiernos locales pero no de dar seguimiento en que se ocupan los recursos del ramo 28 que no se encuentran etiquetados en su gasto.

Los recursos del ramo 33 que se denomina aportaciones federales y que conforman el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a las entidades federativas y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en rubros precisos como por ejemplo:

- Educación
- Salud

- Seguridad

Se encuentran etiquetados en su gasto y éste es supervisado por la Auditoría Superior de la Federación actualmente.⁴

Uno de los resultados a mediano plazo de esta Convención y que nos interesa por la cantidad de dinero que los Estados miembros de la Federación tienen derecho a percibir, fue la decisión de que dos de éstos se coordinaran para gravar algún impuesto en caso de necesidad. Se acordó que un Estado sería el encargado de fijar la tasa, asimismo, debería establecerse una colaboración estrecha entre ellos en la administración y en la recaudación del impuesto para poder determinar la cantidad participable que le correspondía a cada uno.

Además de todo lo anteriormente señalado fue en esta reunión nacional donde se reconoció como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos o derechos para evitar así la doble tributación y vulnerar el principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, constitucional. Actualmente este principio que evita la doble tributación también ha funcionado entre otras cosas para que las entidades federativas renuncien a recaudar impuestos que le corresponden a la Federación para que de esta forma tengan el derecho de recibir participaciones por medio de la firma de convenios de colaboración en materia fiscal.⁵

Por ultimo señalaremos que se eliminaron varios gravámenes locales con la finalidad de unificar contribuciones en el territorio nacional y como efecto de esto también se comenzó a uniformar la cantidad de dinero que les correspondía recibir a los Estados de la República por sus esfuerzos recaudatorios.

⁴ Vid, SUBSECRETARÍA DE HACIENDA, Hacienda para todos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.

⁵ Vid, SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1947.

1.1.5 Tercera Convención Nacional Fiscal

En la administración de Miguel Alemán Valdés y siendo Secretario de Hacienda Mario Ramón Beteta Monsalve se emplazó a funcionarios del más alto nivel de los Estados de la República para asistir a la Tercera Convención Nacional Fiscal en el año de 1947.

Los puntos a tratar en cada convención poco a poco adquirieron más tecnicismos y se volvieron más precisos, fue en esta reunión donde se intentó delimitar el marco de acción de cada nivel de gobierno respecto a las contribuciones que podían recaudar para quedar de la siguiente forma.

1.- Análisis y proyección de la imposición federal, estatal y municipal en los siguientes puntos:

a) Impuestos concurrentes entre la Federación y Estados.

b) Impuestos concurrentes entre los Estados y sus municipios.

c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los Estados y de los municipios, e

d) Impuestos alcabalariorios, anticonstitucionales y antieconómicos.

2.- Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y bases de determinación dentro del mismo de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, Estados y municipios.

3.- Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal, proyección de las reformas que procediera introducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar la correcta organización de las haciendas en los tres niveles de gobierno.

4.- Designación del organismo encargado de llevar a la práctica los resultados de la reunión.

Esta reunión fue el antecedente para que se expidieran las siguientes leyes:

a). Expedición de la Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule en diciembre de 1948.

b). Expedición de la Ley del Impuesto sobre Cemento en diciembre de 1948.

c). Expedición de la **Ley para el Pago de Participaciones del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles** en diciembre de 1948.

d). Reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, facultando al Gobierno Federal para gravar la fabricación y consumo de cerveza, promulgada en febrero de 1949.

e). La promulgación de diversos impuestos especiales, sobre los que tenían participaciones las entidades y los municipios.

f). Se elimina en 1949 la obligación de los Estados de entregar a la Federación una parte de sus ingresos recaudados (contribución federal).⁶

Fue de gran importancia el hecho de uniformar los impuestos sobre el comercio, porque fueron éstos los primeros donde los Estados miembros de la Federación cedieron parte de sus potestades en materia de recaudación para obtener ingresos por parte de la Federación. De esta forma se llegó a la promulgación en 1948 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la que sustituye al Impuesto del Timbre sobre Compraventa, Actos, Documentos y Contratos, cuya aplicación originó la primera "Coordinación Fiscal" entre el Gobierno Federal y entidades federativas. Con la entrada

⁶ Vid, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Sistema de distribución de Participaciones Federales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2004.

en vigor de la ley en materia mercantil ya mencionada, se derogan gravámenes sobre actividades mercantiles e industriales.

Una de las conclusiones de esta reunión fue que en cada municipio se integraría un Plan de Arbitrios Municipales el cual tendría por objeto regular toda percepción de ingresos públicos municipales de acuerdo a las formulas aprobadas en la Convención Nacional Fiscal.

En esta misma reunión se sugirió a las entidades federativas que expidieran una Ley Orgánica Municipal en la cual se establecieran las atribuciones de los ayuntamientos así como de los servidores públicos que la conformaran con la intención de que la corporación municipal atendiera en debida forma la prestación de los servicios públicos de su competencia como por ejemplo la prestación de servicios de aguas potables, drenajes y rastros.

Los funcionarios que asistieron a esta Tercera Convención Nacional Fiscal indicaron que a pesar de que no era asunto de su competencia se sugería que la creación de nuevos municipios fuera de forma uniforme en toda la República tomando en cuenta el censo de los habitantes, extensión territorial y fuentes de riqueza porque crear municipios arbitrariamente solo complicaría aún más los problemas de contribuciones públicas y de la distribución de los recursos federales a estas unidades de gobierno.⁷

Con la celebración de esta convención se inicia la era moderna en coordinación fiscal y se caracterizó por presentar cambios significativos en sus ejes pues se pasa de tener una distribución de potestades en materia de recaudación muy diversa entre órdenes de gobierno a su armonización, de igual forma se consolida a las participaciones como el principal mecanismo de transferencia de recursos federales a los Estados y municipios.

⁷ Vid, SUBSECRETARIA DE INGRESOS, Tercera Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1947.

1.1.6 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a la Entidades Federativas de 1948

Antes de que se expidiera la Ley de Coordinación Fiscal que regula las participaciones actualmente, el mayor problema con respecto a ellas se encontraba en la falta de un mecanismo general para repartirlas entre los Estados miembros de la Federación y esto causaba demoras en la entrega.

Para efectos de este trabajo de investigación considero que tiene especial relevancia la expedición de esta ley, pues, en ella se plasma por primera vez y única ocasión el concepto de participaciones, mismo que se definió de la siguiente forma:

“Son participaciones las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a “las leyes fiscales federales, así como las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.”⁸

Considero importante el hecho de que los legisladores se hayan preocupado por definir las participaciones pues en la actualidad en la Ley Suprema así como en la de Coordinación Fiscal se carece de ello.

Se señaló al Banco de México (sucursales, agencias y corresponsalías) como la institución competente para el pago de participaciones, para tal efecto se le considero auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que esta institución sería la encargada de indicar al Banco de México el rendimiento en impuestos federales y de esta forma darle a conocer que entidades federativas y municipios no debían de recibir fondos por falta de cumplimiento.

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las entidades federativas, Diario Oficial de la Federación, México, 1948.

1.1.7 Ley de Coordinación Fiscal de 1953

Este conjunto de normas fueron las primeras en delimitar el procedimiento para desarrollar convenios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados de la República, para eliminar algunos impuestos estatales a cambio de recibir una **participación de los fondos federales**, así se instalaron las bases para administrar el ingreso federal compartido. Los Estados adheridos recibieron además una compensación en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Claro está que el presidencialismo influyó de manera directa sentando las bases del sistema de coordinación fiscal por que incidió en los resultados de las distintas convenciones fiscales.

Una de las prioridades de esta ley fue disminuir y de ser posible eliminar la múltiple tributación, al respecto me llama mucho la atención la decisión que se tomó en 1953, que fue optar por un sistema donde las entidades renunciaran parcialmente al ejercicio de esas facultades, evidenciando de manera absoluta el poder del presidencialismo en México. El centralismo en el poder ha causado que en la actualidad se carezca de vigilancia en los distintos fondos federales distribuidos a los Estados pues no conocen a fondo las finanzas locales y los órganos de control interno de cada entidad que si conocen sus finanzas carecen de coordinación con los órganos centralizados para poder detectar posibles desvíos de recursos públicos de las participaciones del ramo 28 del cual se desprende el fondo general de participaciones y como consecuencia actualmente entre muchos otros factores tenemos casos de sobreendeudamiento como es el de Chihuahua que es el más reciente.

Hasta 1970, sólo la mitad de las entidades estaban adheridas al convenio, por ello para acelerar el proceso de coordinación la Federación optó por algunas medidas, como el aumento en 10% de las participaciones dependiendo del rendimiento de impuestos federales que recibían por parte de cada entidad federativa, otro ejemplo fue la implantación en 1970 de la tasa del 10% sobre artículos de lujo, se preveía que solo los

Estados coordinados recibirían una participación adicional del 40% por este último concepto.⁹

Hasta el año de 1979 los Estados miembros de la Federación, tenían sistemas recaudatorios diversos y por lo tanto también de participaciones, cada uno de ellos tenía en su territorio una cantidad de impuestos únicos en producción y consumo de ciertos productos, como consecuencia se carecía de una coordinación fiscal firme y tenían ingresos federales por conceptos de impuestos y porcentajes diferentes pues no había uniformidad entre ellos, por lo que tener un sistema de vigilancia del gasto público era prácticamente algo imposible.

Otra consecuencia de este sistema carente de mecanismos generales de recaudación fue la baja cantidad de recursos económicos que se lograba obtener, perdiendo así poco a poco los Estados su autosustentabilidad financiera y volviéndose más dependientes de los ingresos que percibían de la Federación, pues cada año incrementaban de forma exponencial sus ingresos federales como se puede observar en la siguiente gráfica.

	1975	1976	1977	1978	1979	Promedio 1975-1979	Varianza 1975-1979
Impuestos	26.24	25.18	24.27	24.98	25.34	25.20	0.50
Participaciones Federales	22.10	26.71	27.05	24.62	24.83	25.06	3.92
Derechos	3.65	4.73	3.23	4.24	2.81	3.73	0.59
Productos	0.69	0.83	0.57	0.50	0.73	0.66	0.02
Aprovechamientos	10.40	11.18	16.72	12.27	11.02	12.32	6.51

⁹ Vid, ESCOBAR LATAPI, Leopoldo Ley de Coordinación Fiscal, ¿Es la que necesitamos?, Colegio de Contadores Públicos de México, México, 2012.

Deuda Publica	6.31	5.33	5.96	11.03	11.94	8.12	9.70
Otros	30.61	26.03	22.21	22.35	23.32	24.91	12.54

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México, México, varios años.

Para objeto de nuestra investigación, deben quedar claras las elevadas cifras que reciben de la Federación, ya que por esta razón es urgente que los órganos encargados de vigilar se coordinen con un órgano centralizado como lo es la Auditoría Superior de la Federación para evitar que la vigilancia no responda a intereses del partido político que actualmente este en el Poder Ejecutivo local.

Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1954

En este ordenamiento se estableció la cantidad adicional del 10% en las participaciones federales, los Estados de la República que no mantenían convenio de colaboración administrativa con la Federación cedieron el efectivo cobrado en impuestos que no fueran mercantiles, esto se llevó a cabo con el objetivo de que las entidades federativas que no estuvieran coordinadas aun en ese impuesto pudieran recibir fondos participables.¹⁰

1.1.9 Ley de Coordinación Fiscal de 1980

En la página electrónica oficial del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se indica que este tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación se establecieron el conjunto de disposiciones y

¹⁰ Vid, SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales de los Estados, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.

órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, participan desde entonces activamente en el desarrollo y perfeccionamiento del mismo.¹¹ Esta Ley de Coordinación publicada en 1979 y con vigencia desde 1980 contemplo grandes modificaciones en el manejo de fondos federales porque la fórmula de distribución cambio totalmente así como también lo hicieron los impuestos federales por los cuales las entidades obtenían ingresos federales, como claro ejemplo de esto fue la creación del Impuesto al Valor Agregado el cual sustituyó al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, cuyo principal defecto era provocar un efecto acumulativo y por lo tanto incrementaba costos y precios de productos.

Para que la reciente ley pudiera tener una correcta aplicación fue necesario que el Ejecutivo Federal enviara cartas por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cada gobierno local explicando los motivos por los cuales era importante la firma de convenios en colaboración fiscal.

Las cláusulas de estos convenios actualmente reguladas por el Capítulo Tercero de la Ley de Coordinación Fiscal señalan la Constitución de los fondos participables del ramo 28 con cada entidad, asimismo determinan los ingresos que deben excluirse de ellos.

Unos meses después que comenzaron aplicarse las disposiciones en materia de coordinación fiscal, en 1980 se detectaron algunos puntos que se podrían optimizar y fue así como se establecen, entre otras cosas, las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, entre las cuales se encuentra una importante para nuestra

¹¹ Vid, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Acerca del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 2014, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consulte 01-09-14, última actualización 01-01-15, disponible en <http://www.sncf.gob.mx>

investigación, la cual está regulada actualmente por el artículo 21, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal y a la letra la parte conducente dice lo siguiente:

Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

Esta facultad de la Comisión fue el resultado de constantes reclamos de los gobiernos municipales, argumentando que los fondos destinados a la satisfacción de las necesidades de su población no estaban llegando puntualmente o eran enviadas por parte del gobierno estatal incompletas.

Hasta la actualidad este tipo de prácticas deshonestas de los gobiernos locales se siguen llevando a cabo, por ello y otras razones urge dotar a la Auditoría Superior de la Federación en la vigilancia del gasto de las participaciones, pues de nada sirve aumentar los impuestos a la población argumentando una mejor calidad de vida y que a su vez el Servicio de Administración Tributaria mejore su capacidad recaudadora si al final los gobiernos locales gastan el dinero con poca transparencia.

Para continuar con esta investigación es necesario indicar que el sistema de participaciones está comprendido en el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1980 la cual se encuentra vigente y tiene por objeto establecer la cantidad en ingresos federales que correspondan a las haciendas públicas estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los procedimientos de asignación y fórmulas para determinar los coeficientes de distribución de éstos fondos.

Una vez señaladas las bases de cómo se reparten las participaciones que ahora conforman el ramo 28, es fundamental indicar que los Estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la firma de un convenio de colaboración por parte de su gobierno local y la Secretaría de Hacienda, por medio de este proceso se

hacen acreedores a recibir anualmente una cantidad de efectivo para ocuparlo en intereses públicos, estos recursos se destinan mediante los fondos siguientes:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Fondo de Fiscalización y recaudación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136 por ciento de la recaudación federal participable

Con la expedición de esta ley en comento se estableció que el multicitado fondo sería conformado con el 13% del total de los ingresos percibidos por la Federación en un ejercicio fiscal, mismo que se incrementarían dependiendo el porcentaje aportado por la entidad, con ésto se pretendió alimentar la competitividad recaudatoria entre las entidades de la República mexicana.

A partir de 1984 el fondo general se calculaba mediante la aplicación de la fórmula establecida en el artículo 3° de la Ley de Coordinación, esta fórmula tenía la característica de asegurar la misma cantidad de capital que el ejercicio fiscal anterior en fondos para las entidades más un incremento respecto al monto participable anterior, para que pudieran gozar de este beneficio se le pedía un incremento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado así como del impuesto que se aplicaba a contribuyentes menores.

Al fondo general de participaciones se le adiciono un monto equivalente del 80 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases

especiales de tributación, este régimen tributario especial del Impuesto sobre la Renta para el sector primario desapareció a partir de 1990.¹²

En el año de 1990 hubo importantes reformas en las participaciones que la Ley de Coordinación Fiscal regula.

El fondo general de participaciones se dividió en dos partes de 50% cada una, la primera parte correspondía al número de habitantes que tuviera la entidad, según la información que emitiera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía al inicio del ejercicio. La segunda parte se distribuiría conforme a lo establecido en el artículo 3° de la ley en la materia.

A finales de 1990, el congreso de la unión aprobó, entre otras, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de participaciones, para entrar en vigor en 1991, teniendo como principal característica que el fondo general se dividiría para su distribución en tres partes; las dos primeras con porcentajes variables en un período de transición de tres años (1991-1993) y una tercera parte de porcentaje constante.¹³

Es conveniente señalar que el Sistema de coordinación actual ha funcionado como un instrumento eficaz como espacio de análisis, discusión, negociación, propuestas y toma de acuerdos entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno y la armonización y simplificación fiscal nacional.

Con el tiempo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha ido perfeccionando y en los últimos años ha transitado una coordinación muy intensa en ingresos a otros espacios de la hacienda pública, como son la deuda y el gasto públicos, de manera colateral, se avanza en temas de armonización y transparencia los cuales son el eje central de esta investigación, pues se carece de instrumentos generales para saber exactamente en que están siendo ocupados los recursos públicos del ramo 28, por esta

¹²Vid, REYES TEPACH, Marcial, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recaudación Federal Participable, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2006.

¹³ INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, op. cit.

razón se pretende emitir una opinión sobre cómo se podría mejorar la vigilancia en el gasto de estos fondos y aportar así a la evolución del sistema fiscal mexicano.

A partir del 2006, aunque no en la Ley de Coordinación Fiscal con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se fueron instituyendo y normando otros temas de coordinación en materia de gasto público, tales como la asignación y distribución de ingresos excedentes de participaciones a las entidades federativa en recursos para que fueran utilizados en la inversión de infraestructura y equipamiento, así como para prever una caída en la Recaudación Federal Participable y compensar la consecuente pérdida de participaciones federales a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados y el Fondo de Estabilización de los Ingresos; al igual que una mejor regulación de los convenios de coordinación en materia de gasto descentralizado o reasignado, que signan las entidades federativas y en su caso, los municipios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Asimismo, como producto de reformas Constitucionales a la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y a la Ley de Coordinación Fiscal, así como de disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se mejoró la regulación de los asuntos vinculados con la coordinación fiscal en materia de transparencia, información, evaluación, fiscalización y rendición de cuentas de los fondos federales, excepto las participaciones.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

1.2.1 Concepto gramatical de Fondos Participables

En el presente apartado nos dedicaremos a analizar el significado de Fondos Participables objeto del presente estudio de investigación, para tal efecto empezaremos por recurrir al diccionario de la Real Academia Española que nos indica que la palabra Fondo viene del vocablo latino *Fundus* que significa, conjunto de bienes que posee una comunidad, porción de dinero, dinero que se juega en común.

Para efectos de nuestro trabajo la palabra fondo significa porción de dinero, por otro lado la palabra Participación viene del latín *participatio.-onis*, significa parte que se da a alguien

Por lo antes expuesto podríamos definir gramaticalmente “Fondo Participable” como:

Cantidad de dinero de la comunidad manejada por el Estado Federal que se le asigna a un Estado miembro o a un municipio, para que en ejercicio de sus funciones sea aplicada a un servicio público para la atención de una demanda social.

1.2.2 Concepto Legal de Fondos Participables

Después de haber analizado el concepto gramatical nos corresponde entrar al análisis del concepto legal, lo que pasaremos hacer en el presente apartado. Después de realizar un estudio exhaustivo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos encontramos que el legislador no define los que son Fondos Participables.

Después de realizar un amplio análisis a la Ley de Coordinación Fiscal encontramos que a pesar de que esta ley regula la Constitución y la distribución del ramo 28 denominado participaciones federales no define explícitamente lo que son.

Es difícil de asimilar el hecho de que los legisladores en décadas pasadas hayan establecido un concepto a las participaciones y en la actualidad no exista una base legal que determine lo que son.

1.2.3 Concepto Doctrinal de Fondos Participables

Para finalizar el marco conceptual nos enfocaremos a las definiciones doctrinales que se han elaborado al respecto.

Después de una búsqueda exhaustiva en la doctrina, los conceptos que me parecen más completos son los contenidos en un apartado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llamado Transparencia Focalizada así como del glosario de términos de la

misma institución y cuyo contenido define a los fondos y de igual forma a las participaciones.

Una vez señaladas las referencias doctrinales, comenzaremos por definir fondos, según el glosario de esta institución la cual contempla tres definiciones que a la letra la parte conducente señala lo siguiente:

- *“Los fondos son una partida económica que representa una disponibilidad destinada a afrontar un gasto determinado.*
- *Los fondos son una suma de dinero que constituye a una entidad contable independiente. Se reserva para propósitos determinados y se utiliza conforme a limitaciones o restricciones expresas.*
- *Se denomina fondos a la asignación que se otorga a un área presupuestaria determinada durante un año calendario para el pago de gastos en forma oportuna e inmediata, que posteriormente se regularizan con los trámites administrativos correspondientes”.*¹⁴

Una vez analizado el concepto de fondos, pasaremos a estudiar el de participaciones para lo cual nos remitiremos al trabajo transparencia focalizada, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde se indica lo siguiente:

“Las Participaciones son el Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos”¹⁵

¹⁴TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Glosario de términos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.

¹⁵ UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, Transparencia Focalizada, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.

Como podemos observar, las participaciones se desprenden del Presupuesto de Egresos de la Federación el cual es entregado a la Cámara de Diputados en el mes de noviembre para su aprobación, por lo tanto su constitución es similar al del ramo 33 que se denomina aportaciones a entidades federativas y municipios la diferencia es que las participaciones contienen más recursos económicos y no son auditados por algún organismo centralizado.

En el glosario de términos de la misma secretaría de Estado se define a las participaciones de la siguiente manera:

“Asignaciones previstas en el presupuesto de egresos destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, deben entregarse a los municipios, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.”¹⁶

Como podemos analizar el concepto encontrado en el glosario de esa institución pública menciona que son recursos que se otorgan a las entidades por la firma de convenios de adhesión, por esta razón considero que esta definición es mejor que la anterior, sin embargo, podríamos definir fondos participables de una forma más completa.

1.2.4 Concepto Jurisprudencial

En este punto de nuestra investigación es preciso señalar que una vez finalizada una exhaustiva investigación en jurisprudencia nos percatamos que al igual que en las leyes vigentes de la materia no se han definido fondos participables, ésto es grave partiendo del hecho de que estos fondos federales son constituidos por mucho dinero y que deberían tener una mejor vigilancia en su uso, además de que la mayoría de la gente desconoce su existencia, definitivamente se debería de trabajar en definirlos para que esta situación no se presente más en un futuro para que la población esté interesada de cómo y cuándo se utilizan estos fondos.

¹⁶ TESORERIA DE LA FEDERACIÓN, Glosario de términos, op. cit.

1.2.5 Concepto que se propone

Una vez concluida la investigación doctrinal nos percatamos de que no se ha abundado mucho en definir lo que son fondos participables y una vez analizado el concepto que se le dio en el apartado de Transparencia Focalizada y en el glosario de términos de la misma secretaría de Estado, de ahí que desde nuestro particular punto de vista consideramos que los fondos participables puedan ser definidos de la siguiente manera:

Son recursos no programables del Presupuesto de Egresos de la Federación que se destinan a las entidades federativas por obligaciones de no hacer, las cuales tienen como fundamento constitucional el artículo 73 fracción XXIX y que son constituidas, distribuidas bajo los lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Colaboración Administrativa.

La definición que elaboramos propone que se señale el fundamento constitucional así como de las leyes que regulan la conformación y distribución del ramo 28, además de que se indica el motivo por el cual son entregadas a los Estados de la República y al Distrito Federal pues las definiciones indicadas en los puntos anteriores se encuentran incompletas desde mi punto de vista

CAPÍTULO 2

DERECHO COMPARADO

2.1 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Argentina

En el presente capítulo estudiaremos como se distribuyen y en especial como se vigilan los recursos que destinan diferentes naciones a sus Estados, para incorporar los mecanismos que podrían ayudar a la solución de la falta de vigilancia del ramo 28 en nuestro país.

Comenzaremos por analizar el sistema de coordinación que tiene Argentina para poder llevar un control sobre los recursos públicos que son destinados a sus provincias por concepto de rentas públicas, que son lo equivalente en nuestro país a los ramos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por concepto de aportaciones que conforman el ramo 33 y el 28 denominado participaciones a Estados y municipios.

La Constitución de este país al igual que la mexicana señala una supremacía constitucional y es por esta razón que las rentas públicas al igual que las participaciones en México también tienen su base en dicho ordenamiento.

El órgano encargado de la composición, distribución así como de la distribución de los fondos federales en Argentina es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación el cual depende directamente del Poder Ejecutivo y que tiene como misión asistir al Presidente de la República en todo lo inherente a la política económica y a la administración de las finanzas públicas.¹⁷

Las funciones más importantes que tiene esta institución son las de elaborar y supervisar la ejecución del Presupuesto General de Gastos, vigilar los niveles de gasto que se tiene a nivel federal, en las provincias y en los municipios así como de constituir y distribuir las

¹⁷Presidencia de la Nación, atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Argentina, 2014, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, consulte 04-10-14 última actualización 01-01-15 disponible en <http://www.mecon.gov.ar/ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas/> (Página Oficial)

rentas nacionales. Asimismo es el órgano encargado de observar y apoyar el proceso de crecimiento de las empresas, sociedades de Estado y organismos descentralizados.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación se encuentra conformado por diferentes órganos entre los cuales se encuentra el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el cual fue creado mediante la expedición de la Ley 25.917 llamada Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en el año de 2004 y es el responsable de vigilar la entrega de las rentas nacionales a las entidades que conforman este país.

Según el Artículo 30 Ley 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Argentina el Consejo se encuentra integrado por el Ministro de Hacienda del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en donde tiene su asiento, este consejo se reúne alternativamente en cada zona geográfica del país y una vez constituido adopta su reglamento interno mediante voto por mayoría de los dos tercios del total de participaciones asignadas a las jurisdicciones nacionales.

La creación de este consejo federal tuvo como resultado que esta República contara con una institución adecuada para el ejercicio del federalismo fiscal, el cual se basa en la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para tener un mejor control de los recursos que se recaudan de la población y vigilar de una forma más completa el gasto que se les da a éstos.

La atribución principal del consejo es vigilar que se cumpla con lo establecido en las normas jurídicas para el funcionamiento del sistema fiscal así como de aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento de los funcionarios públicos, por ello evalúa los niveles de gasto público ejecutados por las administraciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno.

También Verifica que se elabore de forma correcta la proyección de presupuestos plurinominales.

Al igual que nuestro país esta Federación de América del Sur cuenta con una Auditoría Superior la cual tiene entre sus atribuciones el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, esta es una diferencia muy importante que tiene con la Auditoría Superior de la Federación en México porque la Constitución mexicana no la dota de competencia para poder realizar visitas de inspección y auditorías a los gobiernos locales para saber en qué están ocupando el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La auditoría General de la Nación en Argentina es una entidad con personalidad jurídica propia, independencia funcional y financiera, aunque siempre bajo la supervisión del Congreso Nacional tal como sucede en nuestro país.

Una de las principales atribuciones que tiene este órgano fiscalizador es el de proponer el programa de acción anual para poder llevar a cabo visitas e inspecciones a todas las entidades que perciban, gasten o administren recursos públicos mediante la contratación de profesionales independientes y auditorías financieras.

Para poder llevar a cabo sus funciones fiscalizadoras este organismo puede exigir de las entidades federativas su colaboración y demandarles toda la información que crean necesaria para poder llevar a cabo las auditorías.

La atribución que más nos interesa de este órgano en Argentina es que firma los convenios que sean necesarios con los gobiernos de las provincias a través de sus Tribunales de Cuentas con el objeto de fiscalizar los fondos asignados a éstos por el Presupuesto General de Gastos. En nuestro país la Auditoría Superior de la Federación también firma convenios con los órganos de fiscalización locales con el mismo fin pero recordemos que es para la supervisión de todos los fondos excepto el de participaciones, el cual es objeto de esta investigación y está conformado este año con más de quinientos mil millones de pesos según lo señalado por el Presupuesto de Egresos para el ejercicio del año 2014.

El resultado de la fiscalización de las rentas nacionales homólogas de las participaciones en México llevada a cabo por la Auditoría General de la Nación es que de los informes trimestrales presentados al Congreso General se revisan y se castiga a los servidores públicos que hayan realizado alguna acción u omisión a la ley que regula la responsabilidad fiscal de ese país.

En general la acción de este órgano ha generado un aceptable grado de aprobación por parte del Congreso General respecto de las sugerencias realizadas, generando mecanismos que corrigen y perfeccionan la vigilancia de los fondos federales en este país.

En el ámbito internacional este órgano estuvo recientemente al frente de la Secretaría Ejecutiva de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur así como de elaborar proyectos conjuntos con el Tribunal de Cuentas Europeo.

La facultad que se le otorga a este órgano Argentino en fiscalizar todo lo que contenga recursos públicos es un ejemplo claro de un control en la vigilancia de los recursos federales destinados a entidades federativas.

2.2 La distribución y vigilancia de los fondos federales en los Estados Unidos de América

Estados Unidos de América está conformado por un sistema federalista al igual que México y Argentina, en el caso de este país me llama mucho la atención el hecho de que su Constitución es muy longeva pues data de 1789 y sólo cuenta con 26 reformas desde entonces, ésto nos habla de un fuerte cimiento constitucional, superior al de muchas naciones, incluida nuestra nación pues aquí es común ver diversas reformas cada año que perjudican la aplicación de las normas que regulan el sistema fiscal y su coordinación.

La Constitución de esta nación no atribuye contribuciones diferentes en los órdenes de gobierno, sino que el Gobierno Federal y los estatales están facultados para implementar

cualquier tributo, excepto los que tengan por objeto gravar las importaciones o exportaciones. Por lo tanto sus Estados no ceden parte de sus potestades en contribución para recibir a cambio ingresos federales. La Suprema Corte de este país emitió la llamada “Doctrina del silencio del congreso” en la cual se especifica que cualquier asunto nacional en el cual se exija una uniformidad en las normas jurídicas que regulan el sistema fiscal, el congreso Estadounidense es el único órgano facultado para modificar los artículos constitucionales que conforman su base.

En este país no existe un sistema de coordinación fiscal como el implementado en México porque limitar los poderes fiscales de los Estados en esta nación tendría como consecuencia una afrenta nacional, pero aun con esta característica de por medio su órgano fiscalizador si está facultado para revisar cualquier institución que reciba ingresos públicos sea centralizada o descentralizada.

El país más influyente económicamente de América carece de un sistema de transferencias equitativo, lo que fomenta un mayor desequilibrio fiscal a comparación de otros países industrializados.

El sistema fiscal de esta nación establece que los recursos federales se harán llegar a sus entidades federativas por medio de múltiples trasferencias las cuales sin excepción alguna vienen condicionadas a un gasto en específico. Estos recursos federales son resultado de la “Doctrina del Poder de Gasto Condicionado” la cual fue emitida por la corte estadounidense en el año de 1937 y por medio de la cual se ha logrado que la Federación realice transferencias fiscales atadas hacia los Estados y municipalidades, permitiendo la evolución del federalismo.

Esta nación es altamente descentralizada porque la mayor parte del gasto público la realizan las entidades federativas y las provincias que los conforman, sin embargo, esto es así debido a que la mayoría de las entidades cuentan con ingresos propios muy elevados porque su producción industrial está muy desarrollada, en especial los Estados del sur en los últimos años han desarrollado una producción superior a los demás y esto ha llevado a que su gobierno cuente con una mayor recaudación en esa zona y por esta

razón el Gobierno Federal apoya con transferencias especiales a las regiones menos desarrolladas, al principio de este punto se mencionó que los Estados Unidos de América carecen de un sistema de transferencias equitativo pero es debido a la situación antes expuesta.¹⁸

La mayor problemática en esa nación respecto a sus transferencias federales se centra en mantener la estabilidad política debido al apoyo que reciben los Estados menos desarrollados por parte del Ejecutivo Federal, pues se necesita de la autorización de las provincias más desarrolladas para formar parte de este pacto federal.

En nuestro país no se podría adoptar un modelo de federalismo fiscal similar al de esta nación porque la mayoría de las entidades federativas no cuentan con altos ingresos propios pues su infraestructura privada y pública se encuentra en un desarrollo muy pobre y daría como resultado ser una carga para Estados industrializados como Nuevo Leon, Jalisco y el Distrito Federal.

Por otro lado la fiscalización que tiene este país sobre sus transferencias a Estados es muy precisa, el organismo público que se encarga de realizar visitas de inspección y auditorías a todos los organismos públicos sin excepción alguna es la Oficina General de Contabilidad que a partir de 1921 comenzó su función. En un principio esta institución pública estaba subordinada al Departamento de Hacienda encargándose de mejorar las finanzas del gobierno pero posteriormente el congreso le otorgó independencia del Poder Ejecutivo y las siguientes atribuciones:

- Revisar el presupuesto federal
- Revisar la contabilidad del gobierno: y
- Las funciones que realizaba con anterioridad en el Departamento de Hacienda

¹⁸ Vid, MERINO, Gustavo, Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas, ITAM, México, 2000.

Conforme paso el tiempo esta oficina realizó revisiones para evaluar el uso del dinero que se destinaba a programas públicos así como de verificar la legalidad.

En la actualidad esta institución tiene independencia técnica y administrativa, la cual sirve para que realice su trabajo de fiscalización sin alguna presión política, las investigaciones que realiza se presentan al congreso estadounidense y coloquialmente se le suele llamar como “Perro guardián del congreso”.

La Oficina General de Contabilidad estadounidense tiene como principios para la realización de sus atribuciones otorgadas por el Congreso, la responsabilidad, la confiabilidad, la integridad y entre sus principales funciones podemos encontrar las siguientes:

- Auditar todas y cada una de las actividades y programas que el gobierno realice como acreedor y deudor.
- Investigar cualquier acto que se pueda considerar ilegal y que afecte a la nación.
- Realizar visitas para poder evitar que ocurran irregularidades en la administración pública: y
- Demandar de cualquier institución pública la información necesaria para poder llevar a cabo su trabajo de fiscalización incluidos las transferencias que se hacen a sus Estados.

Las atribuciones que tiene esta institución son similares a su homóloga mexicana, sin embargo, esta última no goza de la facultad para poder fiscalizar las participaciones las cuales se destinan a las entidades federativas para ser ocupadas en lo que su gobierno crea pertinente, es necesario que esto termine entre muchas otras razones porque estas incrementan año con año miles de millones de pesos que provienen del dinero del pueblo.

En materia de cooperación internacional la Oficina General de Contabilidad participa junto con otras 10 oficinas de fiscalización en el desarrollo de un plan estratégico que transforme el funcionamiento de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Del mismo modo esta institución ha realizado junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, un programa de entrenamiento para funcionarios de varios órganos de fiscalización a nivel mundial

Como podemos observar en los Estados Unidos de América se dotó a su órgano fiscalizador de una independencia, además de que está facultado para auditar cualquier órgano que utilice recursos públicos.

Una vez analizado el sistema fiscal estadounidense podemos llegar a las siguientes dos conclusiones:

- Se puede dotar a la Auditoría Superior de la Federación para realizar visitas de inspección y auditorías al ramo 28 de participaciones,
- Estados Unidos de América goza de un mayor control sobre sus recursos públicos.

2.3 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Canadá

Para continuar con este capítulo en el cual comparamos el sistema de transferencias de otros países analizaremos ahora el de Canadá.

Al estructurar la Constitución el constituyente de este país se empeñó en diseñar una Ley Suprema que fuera diferente a la de Estados Unidos de América pues en ese entonces corría el cuarto año de guerra de secesión americana e intentaban que su máximo ordenamiento jurídico no contara con el contenido que consideraban el motivo de ese problema social.

Los artículos constitucionales de este país que sirven como base para su sistema fiscal y de transferencias de fondos a sus Estados son el 91 y el 92, el primero de los invocados enumera las atribuciones del parlamento y el segundo establece las atribuciones de las legislaturas provinciales.

Canadá al igual que la mayoría de los países que tienen un sistema federalista ha dejado la situación tributaria municipal en manos de las legislaturas locales, en este contexto el papel de las autoridades locales en materia fiscal varía considerablemente y se centra en impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y consumo de artículos de primera necesidad como alimentos y bebidas.¹⁹

Al igual que en nuestro país en Canadá la Federación hace convenios con sus Estados para poder recibir beneficios económicos, sin embargo estos beneficios no se entregan por concepto de fondos como el de participaciones en México sino que el gobierno subsidia a las provincias por ejemplo en el consumo de gasolina a cambio de que éstas cedan parte de sus derechos en recaudación de los siguientes impuestos:

- impuestos sobre la renta para personas físicas y morales.
- Impuesto de nómina.
- Impuesto en aranceles.
- Impuestos a no residentes.

Al igual que los subsidios mencionados en el párrafo anterior el parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos en hacer pagos de igualación que garanticen que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para brindar niveles de servicios públicos de calidad.

¹⁹ Vid, MORA BELTRAN, Jorge Armando, El federalismo Fiscal en Canadá, Thomson Reuters, México, 2009.

Lo que llama especialmente la atención es que el Gobierno Federal canadiense por conducto de sus oficinas locales se acerca a los gobiernos de las provincias para realizar una consulta previa y poder así determinar su presupuesto del año posterior dando como resultado que los Estados menos desarrollados reciban más apoyo para mejorar su infraestructura.

Canadá es una nación altamente descentralizada como consecuencia de que sus provincias son substancialmente diferentes a las de México tanto del punto de vista económico como en su régimen fiscal pues los municipios mexicanos dependen en gran medida de los fondos que se les entregan del Gobierno Federal como por ejemplo el fondo de fomento municipal, el cual también forma parte del ramo 28 denominado participaciones.

Es importante para nuestro trabajo mencionar que los fondos federales que se envían a las provincias en este país están claramente definidos para un uso.

El órgano con atribuciones para fiscalizar los fondos mencionados en el párrafo anterior es la Auditoría General de Canadá la cual tiene su origen en 1878 cuando el Parlamento canadiense aprobó una ley que establece la designación del primer auditor general de ese país. En sus primeros años como institución la auditoría canadiense llevaba dos tipos básicos de revisión, las Financieras Anuales y las de Desempeño.

Actualmente este órgano al igual que en nuestro país y los Estados Unidos de América se desempeña como apoyo para el Congreso actuando con independencia del Gobierno Federal para evitar ser manipulado en sus funciones y se encuentra obligada a proporcionar información confiable, clara y objetiva de las revisiones realizadas, a su vez promueve la rendición de cuentas por parte de gobiernos locales así como de tratar de erradicar la corrupción en éstos.

El órgano perteneciente a la Auditoría General que se encarga de realizar la vigilancia de los recursos públicos es la Contraloría General, la cual está integrada por especialistas en ramas multidisciplinarias.

El contralor General goza de independencia en la revisión de los recursos públicos que se destinan a las provincias.

Entre las principales atribuciones que actualmente tiene esta auditoría son opinar sobre los Estados financieros del gobierno y de sus paraestatales mediante auditorías de carácter especial, dirigidas exclusivamente a analizar información de relevancia para la administración pública, desempeño, ambientales y sectoriales para determinar los efectos de deficientes administraciones y revisar ingresos y gastos gubernamentales de todo tipo, incluidos la utilidad que se le dan a los subsidios y pagos de igualación que se otorgan a las provincias por no mantener impuestos de algunos conceptos.

Las revisiones que realiza esta auditoría recaen sobre una amplia gama de actividades para las cuales tiene un programa específico algunos ejemplos son:

- salud, cultura, medio ambiente, finanzas públicas, agricultura, transporte y la investigación científica

Para poder llevar a cabo esta labor se coordina con sus homólogas en materia de fiscalización en las provincias al igual que la Auditoría Superior de la Federación en México lo hace con los órganos encargados de fiscalizar las finanzas locales.

La auditoría canadiense se ha consolidado como una de las instituciones fiscalizadoras más sólidas a nivel mundial, esto es debido a la precisión con la que trabaja su personal además de que como ya lo contamos está conformado por profesionales en materias muy diversas que le dan una mayor profundidad a sus revisiones.

Esta organización ha dedicado mucho de su tiempo en modernizar el cumplimiento de sus atribuciones a partir de dos preguntas básicas ¿Cómo se realizan los gastos del gobierno? y ¿Cómo mide el gobierno la eficacia de sus programas? En México uno de los grandes problemas que tenemos en el sistema fiscal es la falta de modernización

para la vigilancia de programas públicos así como de fondos que se destinan a Estados y a los municipios.

Como nos podemos dar cuenta Canadá cuenta con una Auditoría General que actualmente se dedica a perfeccionarse a diferencia de nuestro país, que aun esta frenado en su desarrollo por la falta de mecanismos que combatan puntualmente la corrupción, por esta y otras razones ya expuestas urge que se modifique el mecanismo para vigilar el uso que se le da a los recursos públicos así como de dotar a la Auditoría Superior de la Federación de más autonomía e independencia de la clase política, para que pueda efectuar su trabajo de una forma mejor como lo hace su homóloga canadiense.

2.4 La distribución y vigilancia de los fondos federales en Alemania

Para continuar con este trabajo de investigación estudiaremos el sistema fiscal alemán con la finalidad de saber su estructura de forma general, cómo realiza las transferencias de fondos federales a sus Estados y conocer la institución encargada de vigilar el gasto que se le da a estos recursos y así poder sugerir algún mecanismo que aporte mejoras a nuestro sistema de coordinación fiscal.

El Estado alemán se organiza en su territorio como una República federal en la cual existen tres niveles de gobierno al igual que en nuestro país, estos son:

- Federal
- Estatal
- Comunal o Local.

La Constitución de este país además de establecer lo anterior también sienta las bases del federalismo fiscal, pues regula las relaciones financieras entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los gobiernos comunales así como los recursos que recibirán de parte de la Federación llamados Bundesergänzungszuweisungen. Estos fondos son

regulados por el artículo 104 de la Constitución alemana, en él se establece de forma expresa el derecho que tienen los Estados en recibirlos así como la forma en que se distribuirán. Este artículo adopta un principio llamado “Conexión” en el cual se indica que cada gobierno es responsable de recaudar los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades de su población ²⁰

Como podemos observar en el párrafo anterior el federalismo fiscal alemán busca la descentralización, pero no es posible dejar a un lado el hecho de que no todas las regiones de este país tienen ingresos elevados en su recaudación ya que en algunos se concentra la mayor parte de los recursos naturales que son explotados para mantener la industria mientras en otros territorios se dedican al turismo, por esta razón los ingresos propios no pueden de ninguna forma garantizar una uniformidad económica en la República y el sistema de distribución de recursos a Estados y comunidades establece un mecanismo equitativo para poder proteger y apoyar a las zonas del país más pobres.

Para tener una idea más precisa de cómo funciona el sistema de compensación en la República Federal Alemana, observaremos los datos correspondientes al año 2013 en plasmados en la siguiente tabla.

Estado	Antes de la Compensación 2013	Después de la compensación 2013
Hesse	112.2	103.4
Baden-Wurtemberg	109,7	103.0
Baviera	107.7	102.5
Renania del Norte-Westfalia	107.0	102.3

²⁰ Vid, ALBERTI ROVIRA, Enoch, Centro de Estudios Constitucionales, Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

Hamburgo	103.5	102.2
Schleswig-Holstein	102.5	101.2
Baja Sajonia	96.2	97.6
Renania-Palatinado	96.2	97.6
Sarre	90.9	95.0
Brandeburgo	86.6	95.0
Sajonia	85.4	95.0
Sajonia-Anhalt	85.0	95.0
Turingia	85.0	95.0
Pomerania	84.6	95.0
Bremen	80.9	96.3
Berlín	72.7	95.0
Elaboración propia con datos del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania.		

Como se observa en la tabla, los fondos federales en Alemania suponen una forma de una unión económica entre los estados que conforman esta Federación, a pesar de ello los territorios con menos ingresos no pueden abusar realizando proyectos caros que serán respaldadas por las economías de las entidades más ricas

En este país existe un modelo de transferencias de recursos directa que es de la Federación a alguna provincia por medio del sistema de compensación pero también existe otro llamado de transferencias económicas entre estados, de esta forma los estados donantes coadyuvan a los receptores en el cumplimiento de las atribuciones que les otorga la Constitución alemana, esto es resultado de lo establecido en el artículo 107 de este ordenamiento pues limita las compensaciones federales al establecer que el objetivo de éstas no es eliminar completamente la desigualdad en ingresos que percibe cada provincia.

En el año de 2006 se implementó la última figura del sistema de transferencias federales a localidades alemanas, se le conoce como emergencia presupuestaria la cual consiste en apoyar alguna entidad federativa que se encuentre en grave crisis económica.

Este sistema de coordinación fiscal a diferencia del nuestro, trata de hacer autosuficientes a sus entidades federativas por medio del incentivo en la recaudación pues los principales impuestos de los que la Federación obtiene ingresos se reparten en partes proporcionales entre los Estados y ésta.

El principal problema que enfrenta Alemania con un sistema tan solidario entre sus partes es que provoca que las regiones con menos ingresos dependan en un alto grado de las compensaciones y de las transferencias que reciben de otros Estados dando como resultado que no hagan el esfuerzo adecuado para aumentar su recaudación.

Para continuar con el sistema fiscal de Alemania es importante mencionar que el órgano encargado de vigilar el uso de los fondos federales es el Tribunal Federal de Cuentas, el cual fue creado en 1950, sin embargo, fue hasta 1998 cuando experimento una gran reorganización que le permitió realizar sus atribuciones en fiscalización de una forma más transparente y profunda, porque se le dotó de autonomía de cualquier poder político. El apartado segundo de la Constitución alemana garantiza el funcionamiento autónomo de este órgano.

Un aspecto importante que vale la pena resaltar es que esta institución presenta un informe anual que abarca los asuntos importantes que no han sido resueltos definitivamente, por lo cual emite una serie de recomendaciones que son atendidas en primera instancia por la comisión de presupuesto.

En otro apartado se incluyen los resultados de las revisiones más importantes en donde se exponen las irregularidades en el gasto, consumos innecesarios, ahorros potenciales no realizados, este estudio una vez recibido por la comisión de presupuesto se hace público a través de los medios de comunicación más importantes en el país, como consecuencia de esto los Presidentes de la República Alemana han tenido que comparecer ante el parlamento para explicar asuntos relacionados con el incremento de la deuda pública la ineficacia de los medios de control así como responder a cualquier cuestionamiento que se le haga en esa comparecencia ya sea por políticos o la prensa.

El sistema de trasferencias que tiene Alemania es muy diferente al nuestro, sin embargo, podríamos absorber los mecanismos que pudieran aportar mejoras en nuestro federalismo fiscal como por ejemplo la compensación de recursos y la comparecencia del titular del Poder Ejecutivo ante el parlamento en donde se encuentra con oposición política así como prensa nacional.

Al igual que las instituciones fiscalizadoras de las naciones anteriores en este país también se doto a este órgano para poder vigilar el gasto de todos los recursos que se les asignan a sus entidades federativas.

2.5 La distribución y vigilancia de los fondos federales en España

A continuación analizaremos el sistema fiscal en España ya que a pesar de que su gobierno es una monarquía tiene uno de los sistemas más descentralizados de la Unión Europea y del mundo.

En la Constitución de 1978 de este país se sentaron las bases para que actualmente se le conozca como “el Estado de las autonomías” es una nación que opto porque su

gobierno central se enfocara únicamente en temas de trascendencia nacional y en especial internacional, ya que todos sus Estados administran de forma local los sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público, incluso existen comunidades que con la supervisión de la Monarquía se consideran autónomas pues la administración de las instituciones de educación, vigilancia y finanzas son controladas totalmente por sus representantes.

En la Ley Suprema española también se estableció que el gobierno central es el responsable de asignar ingresos a los Estados y municipios aunque sean considerados autónomos. La asignación de los ingresos a gobiernos autónomos se encuentra actualmente regulada por la Ley Orgánica del Financiamiento de Comunidades Autónomas la cual fue diseñada y establecida por el Consejo de Política Financiera y Fiscal, el cual está conformado por el Ministro de Hacienda así como de sus homólogos locales, dicho consejo entre otras atribuciones tiene la de observar el desarrollo económico de estas localidades y de emitirles las recomendaciones que crean pertinentes para que mejore la administración de sus ingresos.²¹

Por otro lado existen comunidades autónomas que se regulan bajo el llamado régimen foral el cual se aplica en el territorio de Navarra y País Vasco, la característica fundamental del sistema foral es la de conceder una autonomía fiscal muy amplia a estas regiones, de manera que estos territorios establecen, mantienen y regulan su sistema fiscal, respetando el principio de solidaridad, establecimiento de las personas, libre circulación de bienes, servicios y capitales, sin embargo, estos territorios reciben transferencias por parte de la Monarquía para asumir los servicios públicos nacionales que no les corresponden a las comunidades, el único requisito es que estas últimas no cobren impuestos por importación o exportación pues son exclusivos del gobierno central.

Los gobiernos locales que no son considerados autónomos reciben transferencias por parte de la Monarquía, estos recursos no se encuentran etiquetados en su uso, para que

²¹ Vid, Unidad de Evaluación y Control, Fiscalización superior Comparada, Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.

los funcionarios públicos locales decidan en qué áreas de la administración pública es mejor realizar el gasto como el caso de las participaciones en México. Para calcular el monto de estas transferencias se basan en la población de las comunidades que formen parte del Estado.

El órgano facultado para la revisión de las transferencias se llama Tribunal de Cuentas, el cual rinde cuentas al congreso y al senado. Este Tribunal vigila que los recursos públicos que se destinan a las comunidades autónomas y no autónomas se gasten en función del interés público también vigila el gasto de cualquier organismo que reciba transferencias de la Monarquía Parlamentaria, una vez más podemos observar que los órganos fiscalizadores en diversos países del mundo tienen facultad para revisar recursos públicos sin excepción alguna.

El resultado de la función fiscalizadora de este tribunal español, llevada a cabo seis meses posteriores a la rendición de la cuenta pública, se enuncia en el Informe anual que se remite a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, mismas que cuentan con sus propios órganos de fiscalización que coordinan su actividad con la del tribunal.

Mediante las acciones de tipo jurisdiccional, el tribunal de cuentas dicta sanciones en el ámbito de su competencia a los que recaudan, administran, custodian o manejan recursos públicos y causan menoscabo al erario público.

La forma de gobierno de este país sigue siendo muy tradicionalista pues aún cuentan con títulos de nobleza y un rey, sin embargo para efectos de esta investigación me pareció importante el hecho de que a pesar de su sistema de gobierno es muy diferente al de México su órgano fiscalizador goza de una autonomía técnica del gobierno central la cual le permite llevar a cabo sus funciones de una forma transparente además de que tiene la atribución para dar seguimiento al uso que se le da a cualquier transferencia otorgada por el gobierno central cosa que en nuestro país no ocurre.

CAPÍTULO 3

Fondos Participables en el Marco Jurídico Mexicano

Planteamiento del problema y solución

3.1 Fondos Participables en el Marco Jurídico Mexicano

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En este capítulo de la investigación analizaremos las leyes que regulan la composición, distribución y en especial aquellos que regularizan la vigilancia de las participaciones.

Para iniciar con este capítulo comenzaremos examinando el artículo 40 de nuestra Ley Suprema, este artículo es de importancia en nuestro trabajo porque es en éste donde se establecen las bases de una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; por esta razón también es la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no olvidemos que éste tiene entre sus atribuciones establecer el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental así como establecer los lineamientos generales para componer y distribuir los fondos federales, por lo que sin esta base constitucional sería imposible tener un sistema con estas características.

El federalismo es un sistema político bajo el cual puede constituirse un Estado, que comprende un gobierno nacional y al menos un ámbito subnacional que pueden ser Estados, provincias o municipios, este sistema, permite a cada ámbito de gobierno, tomar decisiones significativamente independientes de los otros. La teoría moderna del federalismo, lo define como: “el sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos

federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.”²²

En el federalismo viable, ninguno de los ámbitos de gobierno debe estar en posición de rebasar los términos de su pacto en relación con el poder y status del que cada uno ha de disfrutar. La Constitución federal debe ser soberana sobre los ámbitos de gobierno, en este sistema, la coordinación significa igualdad de rango e importancia.

La Constitución no menciona algún concepto de participaciones, sin embargo, en su artículo 74, fracción IV se indica que el Poder Ejecutivo elabora la Ley de Ingresos así como el Presupuesto de Egresos de la Federación y es en este último donde se contempla el total de las participaciones a entidades federativas y municipios que se encuentran dentro del gasto no programable y que para este ejercicio fiscal ascienden a \$577,638,648,790.(Quinientos setenta y siete mil seiscientos treinta y ocho millones seiscientos cuarenta y ocho mil setecientos noventa pesos)²³ la cual es una cantidad de dinero muy elevada y que nos debería preocupar vigilar a la perfección puesto que la realidad refleja que no se está ocupando precisamente en mejorar la calidad de vida de la población.

En el artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto de la Carta Magna, se establece la obligación que tiene el Gobierno Federal con las entidades federativas de entregarles participaciones por el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella, esto se da como resultado por lo establecido en el artículo 31 fracción IV de este ordenamiento jurídico que a la letra la parte conducente señala lo siguiente:

“Artículo 31 Son obligaciones de los mexicanos:

...

²² ROCHA MENDOZA, Ricardo, Federalismo Fiscal, Conceptos, Principios y Teoría, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 1996.

²³ Anexo 1, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

En esta fracción se encuentra el sustento de principio de proporcionalidad y es por esta razón que para evitar una doble o triple tributación de los contribuyentes se decidió que las entidades federativas cedieran parte de sus potestades en recaudación a la Federación, de esta forma los Estados y el Distrito Federal pueden participar en ingresos federales por conceptos como participaciones y aportaciones.

Los Estados de la República tienen órganos internos de control que vigilan la entrega de estos recursos federales a los gobiernos estatales y de éstos a los municipios, dentro de sus competencias los órganos locales también vigilan la forma en que se ocupan éstos, sin embargo, a través de los medios de información nos percatamos que en la práctica los funcionarios de alto rango de estos órganos locales son designados por el poder legislativo, el cual por lo regular tiene una mayoría de diputados pertenecientes al mismo partido político del gobierno estatal en turno y eso provoca omisiones en su labor de vigilancia por cuestiones políticas, además de que son órganos a los que se les destinan pocos recursos por parte de sus gobiernos locales y como consecuencia podemos observar la falta de personal especializado en la materia.

En el artículo 79 fracción I de la Constitución Política se mencionan las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la cual goza de una autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, es importante hacer mención que las participaciones federales quedan fuera de la vigilancia de este órgano, este hecho aunado a las omisiones de los órganos internos de control de los Estados abren una vía a la corrupción e impunidad,

A la letra la fracción I del artículo 79 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, **con excepción de las participaciones federales**; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.” (SIC. Las negritas y subrayado son míos).*

En otros países los órganos de fiscalización superiores gozan de una total autonomía del poder político para que los funcionarios puedan trabajar sin alguna presión o favoritismo y así analizar con mayor certeza la distribución y gasto de los recursos públicos.

Es incoherente que no se le dé una vigilancia adecuada a tanto dinero en efectivo que va de por medio en las participaciones cuando la Auditoría Superior de la Federación lo podría realizar fácilmente, porque cuenta con el capital humano y financiero suficiente

para poder llevar a cabo esta labor tan importante y evitar que los gobiernos locales se sigan aprovechando de esta situación y usen el dinero público de forma ilegal.

Otras de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Auditoría Superior de la Federación son las siguientes:

- Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a Estados, municipios, e inclusive particulares.
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.

Por otro lado, aunque la parte conducente del artículo 108 de esta Constitución señale a la letra que:

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

La aplicación del artículo anterior en las participaciones es muy complicado por la falta de coordinación entre los órganos encargados de supervisar su uso, además de que existen omisiones en transparencia para favorecer la imagen de un gobierno local en turno y de esta forma asegurar la continuidad en el gobierno del mismo grupo de poder, la aplicación de este artículo es prácticamente imposible.

En la actualidad algunos casos de desvíos de recursos federales han sido detectados y los funcionarios implicados penalizados con años en prisión; sin embargo, los motivos que dieron origen a este resultado son políticos, pues las corrientes políticas en el poder de cada entidad federativa buscan desacreditar a los gobiernos anteriores de partidos políticos diferentes ya sea a nivel municipal o nivel estatal, para sumar votos a sus homólogos políticos en las elecciones a gobernadores y presidentes municipales, o sea, utilizan este mecanismo con fines electorales más que con el ánimo de combatir la corrupción y malos manejos que se hace de estos recursos, parece ser que en la actualidad es la única forma de poder encontrar uso indebido de recursos públicos federales recibidos y utilizados por parte de los servidores públicos de los Estados de la República.

Por otro lado el artículo 115 fracción IV de nuestra Constitución vigente indica, entre otras cosas, que los municipios administraran libremente sus haciendas públicas, razón por la cual queda implícito el hecho de que también lo harán con las participaciones federales que reciban. Al respecto, queda claro que los municipios y los Estados miembros de la Federación gozan de autonomía para administrar los recursos federales que se les asignen, sin embargo, no se puede pasar por alto la problemática que ocurre a nivel local, ya que en la práctica únicamente los órganos internos de control del gasto de recursos detectan el uso indebido por parte de funcionarios municipales que pertenezcan a un grupo político diferente al que conforma el Ejecutivo estatal en turno, provocando así una discrecionalidad en la aplicación de la Constitución Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y como consecuencia permitiendo que los grupos de poder en los gobiernos locales manejen en forma discrecional y tendenciosa la aplicación de responsabilidades por el desvío de este tipo de recursos.

Para terminar de analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de participaciones nos ocuparemos del artículo 134, a la letra la parte conducente dice lo siguiente:

*“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.* / (SIC. Las negritas y el subrayado son míos)*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”

Este artículo, desde nuestro particular punto de vista, es la base constitucional para la propuesta de facultar a la Auditoría Superior de la Federación para realizar visitas de inspección y auditorías al ramo 28 destinado a las entidades federativas, porque los recursos públicos deben ser utilizados exclusivamente en el interés social para mejorar la educación, seguridad, salud e infraestructura de los servicios públicos y claramente no se están satisfaciendo, basta observar la raquítica infraestructura en materia de educación y salud que se tiene en los Estados de la República, en teoría este ramo debería ser el complemento a los recursos que se encuentran etiquetados.

Anteriormente se había señalado que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano federal encargado de vigilar la distribución del ramo 28 denominado participaciones. Sin embargo, del análisis podemos percatarnos que no están facultados para dar seguimiento al uso de los fondos federales por parte de los servidores públicos de las entidades federativas, de ahí que conforme hemos ido avanzando en nuestra investigación podemos observar que este dinero en efectivo se entrega a las entidades y no tiene algún órgano centralizado que se encargue de vigilar y coordinarse con los órganos locales para llevar un seguimiento de los recursos entregados a los Estados y al Distrito Federal por concepto de participaciones a través de distintos fondos, entre los cuales, se encuentran el fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal que tienen gran importancia en los ingresos locales.

3.1.2 Ley de Coordinación Fiscal

Ahora nos corresponde entrar al estudio de la legislación secundaria en la materia, razón por la cual analizaremos la Ley de Coordinación Fiscal, entro en vigor el 1 de enero de 1980 y es actualmente la normatividad que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a los órganos de éste encargados de la coordinación y vigilancia de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal, establece las bases para establecer las participaciones que cada entidad tiene derecho a recibir así como las bases de la distribución de éstas.

El ramo de participaciones objeto de nuestra investigación se conforma por los siguientes fondos:

- Fondo general de participaciones
- Fondo de fomento municipal
- Fondo de fiscalización y recaudación
- Fondo de extracción de hidrocarburos
- Fondo de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos

- El 0.136 por ciento de la recaudación federal participable

Es significativo señalar que todos éstos no tienen etiquetado su gasto, es decir, el gobierno local puede ocuparlo en lo que le parezca más adecuado, todos ellos son vigilados por los mismos órganos de hacienda y las Auditorías Superiores de cada entidad, por lo cual para poder comprender mejor que es lo que se pretende vigilar, pasamos a estudiar como se constituyen estos fondos del ramo 28 denominado participaciones.

Actualmente la Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo I denominado “De las Participaciones de los Estados, municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales” indica todo lo relacionado a los fondos que analizamos, es por ello que comenzaremos por señalar que en el artículo 2 de esta ley relativo al fondo general de participaciones establece que dicho fondo se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. La recaudación federal participable es el total de los ingresos que un ejercicio fiscal recibió la Federación por concepto de impuestos y derechos.

El Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente forma:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- II. El 45.17, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.
- III. El 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los numerales I y II en el ejercicio de que se trate

El Fondo General de Participaciones se adiciona con el 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, que corresponde a las entidades federativas y municipios

coordinados en materia de derechos; además de un monto equivalente al 80.0 por ciento del impuesto recaudado en 1989.

Por otro lado en este mismo artículo se menciona que los Estados de la República deben entregar íntegramente los recursos que le corresponden a los municipios.

En el artículo 3 de la multicitada ley se plasma el término que se tiene para la entrega de las participaciones a las entidades el cual es el 15 de febrero de cada año, así como para la publicación en el diario oficial de la Federación de las formulas y variables utilizadas para determinar el fondo general de participaciones que le corresponde a cada entidad federativa.

El artículo 6 de esta ley señala que las participaciones deben ser cubiertas a las entidades en efectivo y una vez recibidas los gobiernos locales tienen que publicar en sus diarios oficiales los montos, formulas y variables utilizadas como se señaló en el párrafo anterior.

Como podemos observar a el fondo general de participaciones lo constituye la mayor parte de los recursos de multicitado ramo 28, el cual se encuentra correctamente regulado en su constitución y distribución por la Ley de Coordinación Fiscal, es por esta razón que la investigación no se enfoca en ésto sino en la vigilancia de cómo son utilizadas por los gobiernos locales.

Para continuar con nuestro trabajo de investigación analizaremos el fondo de fomento municipal el cual también forma parte de las participaciones.

El fondo de fomento municipal se integra con el 1% de la recaudación federal participable, cantidad de la cual el 16.8% corresponde a todas las entidades federativas y el 83.2% sólo a las que estén coordinadas con la Federación en materia de derechos. Su distribución se efectúa considerando las participaciones que la entidad federativa recibió en 2007, más el crecimiento del Fondo de Fomento Municipal para 2013 con respecto a 2007, el coeficiente de distribución se calcula mediante la aplicación de la

fórmula establecida en el artículo 2o.-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal y conforme a los artículos 5o. y 7o. del citado ordenamiento.

En la actualidad dos terceras partes del total de los ingresos de los municipios dependen de lo que perciban de la Federación y sólo una tercera parte es por ingresos propios debido a que no existe una debida recaudación de impuestos en este orden de gobierno, ésto nos da una idea de la alta dependencia que tienen las unidades básicas de gobierno de estos recursos y entre otros motivos éste en uno que se debe tomar en cuenta para efectos de nuestro trabajo de investigación, pues es en los municipios donde se observa un mayor atraso en cuanto a infraestructura de los servicios básicos que por ley debe de disfrutar la población como por ejemplo la educación, por esta razón entre otras los fondos participables deben ser fiscalizados correctamente por los órganos de auditoría estatales en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación independientemente de presiones políticas ya para que ésto se pueda llevar a cabo se necesita dotar a estos órganos de mayores instrumentos jurídicos así como de capital humano y financiero para que se coordinen mejor con un órgano centralizado.

Otro fondo que compone el multicitado ramo 28 es el fondo de fiscalización y recaudación el cual se encuentra regulado por el artículo 4 de este ordenamiento jurídico y establece que estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio.

Las entidades que se ajusten a lo establecido en el artículo 10-A de esta ley, el cual establece los derechos que no podrán cobrar las entidades federativas por el hecho de estar coordinadas recibirán mensualmente un anticipo por concepto del fondo de fiscalización y recaudación que ascenderá a la cantidad mensual promedio que corresponda a lo que la entidad recibió en el ejercicio de 2013 por concepto de este fondo.

A continuación analizaremos el fondo de extracción de hidrocarburos el cual se encuentra regulado por el artículo 4-B de esta ley, se conforma con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex

Exploración y Producción en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, será distribuido entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Cabe señalar que el Congreso de la Unión creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que se integra con el 0.6 por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos, como reconocimiento a las entidades federativas donde se genera la riqueza petrolera del país, sin embargo, los no petroleros reciben beneficios semejantes vía el Sistema de Coordinación Fiscal, pero con la diferencia de que los Estados petroleros tienen que asumir los costos directos e indirectos de esta actividad.

El quinto fondo que compone el ramo 28 de participaciones se denomina de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos, nació en el año de 2006 como una medida para resarcir los ingresos que las entidades federativas dejarían de percibir por la exención que la Federación hizo a la adquisición de vehículos de procedencia extranjera con un valor menor a \$150,000 (Ciento cincuenta mil pesos) beneficio otorgado en el “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados” publicado el 22 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación conocido también en la práctica como decreto que regulariza la adquisición de autos chocolate.

La entrega de los recursos a las entidades federativas por concepto de este fondo se realiza conforme a lo que indica el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determina y actualiza anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se entrega de forma mensual, la entidad federativa que recibe este ingresos debe entregar a sus municipios cuando menos el 20% de los recursos que reciba de éste.

Para finalizar la composición de las participaciones la fracción I del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal establece que se entregara el 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que

se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera para detectar aquellas respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

Como podemos darnos cuenta la conformación de las participaciones es un tanto compleja y maneja mucho dinero público por lo que es muy importante que las haciendas locales estén preparadas para darles una correcta distribución así como también se requiere de Auditorías Superiores en las entidades federativas coordinadas con un órgano centralizado y además que cuenten con el personal capacitado para poder detectar el uso inapropiado de recursos públicos.

En el artículo 20 de esta misma ley se regulan las atribuciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales entre las cuales se encuentra una de vigilancia, la parte conducente señala a la letra lo siguiente

“Artículo 21. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

...

Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;

...”

Como podemos observar, la Ley de Coordinación Fiscal vigente no establece la forma en que se vigilara el gasto de las participaciones una vez que se encuentran en los

gobiernos locales, sino que se centra en la celebración de convenios de colaboración para determinar la composición y la distribución de estas.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente establece las bases para la celebración de convenios entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados que conforman a la Federación para coordinarse en la administración de ingresos federales.

Actualmente todos los Estados y el Distrito Federal ya han celebrado este convenio que los adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el objeto de que la administración tributaria sea uniforme en todo el país y para que los contribuyentes reciban un trato igual en cualquier entidad de la República, el contenido de todos los Convenios de Colaboración Administrativa es idéntico.

Los impuestos que se coordinan mediante la celebración de estos convenios son los siguientes:

- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Impuesto Empresarial a Tasa Única
- Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- Impuesto Sobre la Renta

Las entidades federativas están facultadas por medio de estos convenios para la recaudación y fiscalización de estos impuestos, sin embargo, están obligados a enterar al Banco de México a más tardar el día 25 de cada mes, el importe de la recaudación de los fondos federales que corresponden al mes inmediato anterior, también deberán rendir cuentas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la recaudación de ingresos federales cada 5 días hábiles, esto último para que puedan seguir recibiendo beneficios de las participaciones del ramo 28.

En caso de que algún Estado o el Distrito Federal contravengan lo señalado por el convenio que celebraron con el Gobierno Federal se han establecido sanciones económicas así como la posible expulsión de la entidad del sistema de coordinación fiscal y por lo tanto dejaría de percibir ingresos federales los cuales representan una importantísima fuente de ingresos para los gobiernos locales.

3.1.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Una vez analizada la Constitución Mexicana y las facultades del órgano de fiscalización superior de la Federación plasmadas en ella, así como la Ley de Coordinación Fiscal continuaremos con este capítulo estudiando los aspectos más relevantes de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para comprender mejor como se lleva a cabo el proceso de revisión de la cuenta pública en donde son incluidos los demás fondos federales que son similares a las participaciones y poder proponer una solución a los problemas planteados a lo largo de este capítulo y de la investigación.

En el título primero de disposiciones generales encontramos que la revisión de la cuenta pública será realizada por la Auditoría Superior de forma autónoma a los órganos de fiscalización de las entidades federativas los cuales son más propensos a realizar acciones u omisiones en sus atribuciones para defender intereses del gobierno en turno de sus Estados, esto es muy importante pues así se evita alguna forma de presión política para influir en los resultados de las mismas.

Cualquier órgano del gobierno, funcionario público, persona física o moral que capte, reciba, recaude, administre recursos públicos federales deberá atender los

requerimientos que haga la Auditoría Superior de la Federación en un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del requerimiento respectivo, para poder llevar a cabo sus atribuciones de la forma más adecuada.

Cuando cualquiera de los sujetos obligados que se mencionan en el párrafo anterior no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. Este mecanismo se podría implementar para poder tener un control del gasto en los fondos participables, pues de esta forma se estaría en posibilidad de detectar desvíos de recursos de una forma más precisa en cualquier entidad federativa.

3.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Para continuar con nuestro trabajo de investigación estudiaremos la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de detectar la existencia de algún mecanismo que ayude a vigilar el ramo 28 de participaciones a Estados y municipios, pues como analizamos en el capítulo anterior la legislación vigente se encarga de su conformación y distribución pero no se ha ocupado de conformar mecanismos jurídicos que permitan el seguimiento del uso que se le da a estos recursos.

En el artículo 1 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria encontramos que el objetivo de la misma es reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

El Título Cuarto *“Del gasto Federal en las Entidades Federativas”* capítulo tercero *“De la Transparencia e Información sobre el ejercicio del gasto federalizado”* de este conjunto de normas jurídicas indica los lineamientos generales de cómo se deben de gastar los recursos federales y como es que la secretaría dará seguimiento de ello, sin embargo,

estas fracciones únicamente regulan a las aportaciones federales que pertenecen al ramo 33, ésto aunado a que la Auditoría Superior de la Federación si tiene facultades para vigilar su gasto, provoca que se pueda llevar un mejor control de éstos a diferencia de las participaciones federales.

En este mismo capítulo que resulta muy importante para nuestro trabajo de investigación, se puede analizar cómo podrían ser vigiladas las participaciones, encontramos que se enumeran los objetivos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gasto federalizado, los cuales se pretenden lograr por medio de la coordinación de los Estados a través de sus Auditorías Estatales con la Auditoría Superior de la Federación por medio de la firma de convenios de colaboración administrativa, los cuales podrían contemplar a los distintos fondos del multicitado ramo 28.

Por otro lado en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se señala que a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregara a la cámara de diputados trimestralmente la evaluación económica de los ingresos de los recursos federales en este ramo asignados a las entidades federativas los cuales deberán ser empleados en programas de interés social, observemos que este documento elaborado por hacienda solo se enfoca en la entrega de recurso mas no en cómo están siendo utilizados.

En el titulo séptimo de esta ley denominado “De las sanciones e Indemnizaciones” se establecen los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de lo establecido en la ley por parte de funcionarios públicos, los cuales se indican en el artículo 114 que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 114. Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

II. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos;

III. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

VI. Incumplan con la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información requerida por la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII. Incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, y

X. Infrinjan las disposiciones generales que emitan la Secretaría, la Función Pública y la Auditoría, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.”

Como podemos observar los actos u omisiones que provocan un uso inadecuado de recursos se encuentran perfectamente regulados por este artículo para poder castigar a los servidores públicos responsables, sin embargo, en el caso de las participaciones al no ser recursos públicos etiquetados y al encontrarse sin un órgano que los vigile, carecen de un correcto seguimiento en su gasto, además de que como ya lo habíamos mencionado en caso de ser utilizados con intereses personales de funcionarios públicos locales, únicamente se denuncian aquellos recursos que fueron utilizados de manera incorrecta por administraciones de partidos opuestos al que actualmente este en el gobierno estatal o municipal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se orienta más a la entrega de los fondos federales a los Estados y cómo podemos darnos cuenta la vigilancia del uso de éstos no es un tema muy delimitado por este ordenamiento, sin embargo, nos sirve para señalar cuales actos de acción u omisión en el manejo de recursos públicos por parte de servidores públicos son considerados ilegales.

3.1.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ahora continuaremos nuestro trabajo de investigación estudiando a fondo los artículos de interés en la Ley General de Contabilidad Gubernamental para poder plantear una solución más completa al objeto de nuestro estudio que es la falta de vigilancia en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación llamado Participaciones a Estados y municipios.

En el artículo 1 la Ley General de Contabilidad Gubernamental encontramos el objeto de la misma el cual es establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Esta ley pretende armonizar la contabilidad en las entidades federativas con el fin de que la fiscalización de los recursos públicos sea más práctica para la Auditoría Superior de la Federación, ésto me parece bastante adecuado para que la población en determinado territorio de la república pueda saber en qué se están usando los recursos que fueron otorgados a los gobiernos locales con la finalidad de satisfacer los intereses públicos.

En el artículo 2 de este ordenamiento encontramos que los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes que son las que las entidades federativas absorben para respaldar a sus órganos descentralizados. Es bueno saber que al menos se pretende tener una armonización contable en el país, sin embargo, aún falta mucho por hacer para que ésto sea realidad, por lo que podemos observar las participaciones si son contabilizadas pues se pueden encontrar registros de la distribución de estas a las Entidades Federativas y a los municipios más no su uso final.

De igual forma este artículo indica que se basa en las mejores prácticas contables a nivel internacional para poder fiscalizar los recursos.

Para continuar con el análisis de esta ley encontramos que en su artículo 6 se establecen las bases del Consejo Nacional de Armonización Contable el cual es el órgano encargado de la coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas y mecanismos generales para la emisión de información contable que aplicarán todos los organismo públicos con la finalidad de transparentar el gasto público. Estos lineamientos son de aplicación obligatoria para todos los entes que reciban recursos públicos.

El Gobierno Federal queda obligado a publicar en el Diario Oficial de la Federación cualquier acuerdo que emita este consejo con respecto a los lineamientos generales de contabilidad, las entidades federativas una vez enteradas están obligadas a publicarlo en

sus periódicos oficiales pues de esta forma se garantiza la correcta actualización de los mecanismos generales para poder detectar fugas de recursos públicos.

Una vez que definimos las funciones principales de este consejo así como de la forma en que difunden sus acuerdos nos ocuparemos de señalar como se encuentra conformado, ésto lo podemos encontrar en el artículo 8 de la ley que a la letra en la parte conducente señala lo siguiente:

“El Consejo Nacional de Armonización Contable se integra por:

I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el consejo;

II. Los subsecretarios de Egresos, Ingresos y de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Hacienda;

III. El Tesorero de la Federación;

IV. El titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda responsable de la coordinación con las entidades federativas;

V. Un representante de la Secretaría de la Función Pública;

VI. Cuatro gobernadores de entidades federativas

VII. Dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegidos por los otros miembros del consejo, quienes deberán ser servidores públicos con atribuciones en materia de contabilidad gubernamental del ayuntamiento u órgano político-administrativo que corresponda, y

VIII. Un secretario técnico, quien tendrá derecho a voz, pero no a voto.”

Además se procurara invitar a las sesiones de este consejo al titular de la Auditoría Superior de la Federación.

Este consejo se encuentra conformado con funcionarios de los tres niveles de gobierno, los cuales son especialistas en finanzas públicas para que los acuerdos que se tomen tengan un impacto positivo en todos los Estados y municipios de la República.

En el artículo 16 de la Ley de Contabilidad Gubernamental se define lo que es el Sistema de Contabilidad Gubernamental, sin embargo, el concepto que me parece más apropiado es el emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable el cual establece lo siguiente:

“Es el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial de los entes públicos.”²⁴

El inicio de este sistema se liga a la expedición de esta ley en el año de 2006, por lo que es de reciente creación y aún se trabaja en el perfeccionamiento de las funciones del mismo.

Por último es de importancia para nuestra investigación hacer mención de lo que estipula el artículo 44 de este ordenamiento pues menciona que la cuenta pública es la información que se da como resultado de la contabilidad gubernamental la cual está sujeta a los principios de utilidad, confiabilidad relevancia y comprensibilidad con la finalidad de modernizar el sistema de contabilidad y de transparencia de nuestra nación.

En la fracción II del artículo 46 de este ordenamiento se indica que la cuenta pública del poder ejecutivo de las entidades federativas contendrá una lista de los ingresos que

²⁴ Vid, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Armonización Contable, Sistema de Contabilidad Gubernamental, Consejo Nacional de Armonización Contable, México, 2011.

percibió incluyendo sus excedentes entre los cuales se encuentran los fondos que reciben de la Federación como el 28 de participaciones a Estados y municipios y el 33 llamado de aportaciones el cual es utilizado en vigilancia, educación e infraestructura, también deberá ser incluido en el caso del ramo 33 la cantidad de recursos gastados especificando cada categoría programática, proyectos de inversión y la cantidad de deuda acumulada.

Toda la información proporcionada por los entes de gobierno en la cuenta se hará pública a través de la difusión de la información por las diferentes páginas institucionales en internet, si la información fuera catalogada como reservada o confidencial se podrá solicitar bajo los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Una vez analizada la Ley General de Contabilidad Gubernamental podemos llegar a la conclusión de que se conoce el monto que se distribuye a los Estados miembros de la República por concepto de participaciones.

3.2 Planteamiento del problema y propuesta para Fiscalizar los fondos participables

En este punto del capítulo analizaremos los problemas que existen por la falta de vigilancia al ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación y que dieron origen a este trabajo de investigación para sugerir una solución.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está obligado a distribuir a los Estados, la cantidad que les corresponde recibir por ceder parte de sus potestades en recaudación, según las formulas establecidas en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a más tardar el día 25 de cada mes.

Como podemos observar en la siguiente tabla las cifras en millones de pesos corresponden solo al primer semestre del año y aún así nos percatamos de que la cantidad de dinero que es depositada en cuentas bancarias a favor de las entidades es

muy alta. Hasta el mes de Junio del año 2014 el total de los ingresos que han percibido las entidades por cada uno de los fondos que conforman el ramo 28 de participaciones es el siguiente:

FONDO	TOTAL (Millones de pesos)
Fondo general de participaciones	245,201.5
Fondo de fomento municipal	12,231.8
Fondo de fiscalización	16,617.2
Fondo de extracción de hidrocarburos	2,051.5
IEPS	3,442.9
IEPS gasolinas	10,614.8
Tenencia	504.5
0.136% de la recaudación federal participable	1,663.5
Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	161.5
ISAN	4,151.1
Incentivos Económicos	5,219.8
Total	303,480.4
Elaboración Propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	

La cifra total de participaciones entregadas a Estados y municipios en lo que va de este año asciende a \$303,480.4 (trescientos tres mil cuatrocientos ochenta millones cuatrocientos mil pesos) mientras que datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁵ señalan que las aportaciones que reciben las entidades federativas correspondientes al ramo 33 ascienden a \$310,791.8 (trescientos diez mil setecientos noventa y un millones ochocientos mil pesos); sin embargo, recordemos que las aportaciones a diferencia de las participaciones si están destinadas a un fin específico.

²⁵ SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Estadísticas Oportunas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consulte 04-09-14, última actualización 01-01-15, disponible en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordinacion.aspx

Como pudimos observar el artículo 79 de la Constitución Mexicana es explícito en mencionar que el órgano de fiscalización superior de nuestro país tendrá la facultad de vigilar los recursos federales que la Federación otorga a los Estados y municipios, excepto las participaciones.

Durante el desarrollo de nuestro trabajo de investigación nos percatamos de que por disposición constitucional el ramo 28 no puede ser vigilado por éste órgano, sin embargo nosotros creemos que esto debería de ser modificado ya que lo más adecuado es que a esta institución se le debería de dar la facultad de revisar el gasto del ramo 28 en los Estados de la República pues al pertenecer a la Cámara de Diputados la cual se conforma por diferentes partidos políticos se previene el favoritismo en las entidades federativas que propicia omisiones en la vigilancia del gasto de estos recursos por parte de los órganos de fiscalización locales que reciben instrucciones de un Poder Ejecutivo estatal con una bandera partidista y por lo tanto con intereses comunes que entorpecen el uso adecuado de los recursos públicos, este órgano da seguimiento actualmente a el gasto de los demás ramos de recursos federales que se destinan a satisfacer las necesidades de la población como es el ramo 23 y el 33.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano centralizado con el suficiente capital humano y financiero para poder desempeñar la atribución de vigilar el gasto de las participaciones.

El ramo de participaciones es muy importante para los Estados y municipios pues junto con las aportaciones conforman la principal fuente de ingresos de sus gobiernos, luego entonces urge que sean vigiladas para que su uso sea de un mayor aprovechamiento a la población siendo ocupados de forma más óptima en el desarrollo de los distintos servicios que brinde el Estado a los gobernados a través de la modernización de la infraestructura en salud, educación etc.

Una de las consecuencias de que estos recursos no sean vigilados por ninguna institución centralizada con autonomía técnica es que la delincuencia organizada se

aprovecha de ello para extorsionar por medio de la violencia a los presidentes municipales y regidores para que les entreguen parte de estos fondos a cambio de apoyar a sus compañeros políticos en las campañas de elección para diputados locales y presidentes municipales, este acontecimiento es reciente y se llevó a cabo con frecuencia en el Estado de Michoacán en los municipios que conforman la zona de tierra caliente.

A continuación analizaremos la deuda que tienen algunos Estados de la República, la información se obtuvo personalmente en las Secretarías de Hacienda y Finanzas locales. El endeudamiento es la consecuencia principal de no tener alguna disposición jurídica que regule la vigilancia que se le da al ramo 28 de participaciones, ésto ha generado que algunos ex gobernadores se hayan aprovechado para enriquecerse, a continuación expondremos algunos de los casos más graves que se han registrado recientemente.

Comenzaremos con uno de los casos de mayor endeudamiento, el de Chihuahua, pues el actual gobierno recibió al Estado con una deuda de \$12,547,000,000 (doce mil quinientos cuarenta y siete millones de pesos) en 2010 y en cuatro años esa cifra aumento a \$41,738,000,000 (cuarenta y un mil setecientos treinta y ocho millones de pesos) es decir \$29,191,000,000 (veintinueve mil ciento noventa y un millones de pesos) más que en el 2010. La deuda total de esta entidad federativa corresponde al 8.9% de su producto interno bruto, una cifra muy elevada, la cual de no atenderse a la brevedad traerá como consecuencia una grave crisis económica en Chihuahua.

El actual gobierno encabezado por César Horacio Duarte Jáquez se ha encargado de elevar drásticamente la deuda del Estado entre otras cosas porque las participaciones que conforman el ramo 28 no son vigiladas por algún órgano centralizado como la Auditoría Superior de la Federación, el órgano encargado de hacerlo, el cual es la Auditoría Superior de Fiscalización local, se encuentra conformada por personas que pertenecen a la corriente política del gobierno en turno, ésto aunado a que la mayoría de diputados en el congreso local pertenecen a la misma extracción política, ha generado un endeudamiento desmedido y un ambiente de impunidad.

Cabe mencionar que la mayoría de los gobiernos endeudan más a su Estado durante los años de elección pues se ha observado que durante estos años los programas de seguridad social aumentan con la finalidad de promocionar al partido político en turno y de esta forma generar votos a favor del candidato de éste.

En el caso de Chihuahua la deuda comenzó a elevarse en el año de 2010 precisamente durante la campaña que promovía al actual gobernador. Esta situación no es privativa de un solo partido político sino que es una práctica común sea el partido que sea.

Otra de las entidades federativas que en los últimos años ha visto aumentar la deuda que tiene con instituciones públicas como BANOBRAS, pero sobre todo privadas como BBVA BANCOMER, de manera drástica es el Estado de Coahuila durante la administración de Humberto Moreira Valdés que abarco el periodo 2005 – 2011, esta administración ha sido la que más ha endeudado a una entidad federativa pues de los \$8,267,000,000 (ocho mil doscientos sesenta y siete millones de pesos) que debía Coahuila en 2010 paso a deber \$36,500,000,000 (treinta y seis mil quinientos nueve millones de pesos) en al año de 2011.

Mucho se ha hablado de este acontecimiento lo cierto es que al no saber que se hizo con las participaciones que se le entregaron al gobierno del Estado de Coahuila en 2010 y 2011 se propicia el endeudamiento, pues en caso de desviar estos recursos la entidad se queda sin capital para poder mantener su infraestructura y por esta razón el congreso local se ve forzado aceptar el financiamiento que el gobierno del Estado solicita a bancos, por ejemplo en el año de 2011 el Congreso de Coahuila autorizó un financiamiento al gobierno por parte del banco MULTIVA por la cantidad de \$4,939,000,000 (cuatro mil novecientos treinta y nueve millones de pesos).

Lo cierto es que los mayormente afectados son el pueblo pues el 80% de sus participaciones están siendo ocupadas actualmente para pagar esta deuda, dejando así rezagado el desarrollo de las instituciones y programas sociales de la entidad.

Uno de los casos más polémicos fue el de Andrés Granier Melo cuya administración dejó endeudado al Estado de Tabasco por dos mil trescientos millones de pesos, cifra que misteriosamente desapareció y que según asegura la actual administración se robaron de manera descarada haciendo miles de transacciones para pasarlas de una cuenta a otra, sin embargo como antes lo habíamos mencionado la detención de este ex funcionario fue posible porque el actual gobierno del Estado de Tabasco es de un partido político diferente al anterior, de no ser así la posibilidad de que se hubiera iniciado un proceso en contra del ex gobernador sería nula, pues no le conviene a ningún partido tener casos comprobados de desfalco al erario público por parte de algunos de sus militantes ya que se daña la imagen institucional del partido aunque se alegue que son hechos individuales y aislados del partido.

Todo pareciera indicar que la facultad que se le niega a la Auditoría Superior de la Federación en el artículo 79 constitucional para fiscalizar las participaciones, tiene un fondo político, pues es bien sabido que las prácticas de corrupción son muy comunes en este medio.

Es necesario que un órgano fiscalizador centralizado como en los demás países se encargue de revisar todos los recursos que son asignados a las entidades federativas sin excepción alguna, para evitar actos de corrupción y los que se puedan consumir sean castigados sin importar que la administración actual y la pasada pertenezcan a la misma corriente política. De lo contrario las haciendas locales así como sus órganos de fiscalización interna seguirán omitiendo informar al congreso local y federal de los actos de corrupción de sus compañeros pertenecientes a su mismo partido político.

En el capítulo de derecho comparado observamos que todos los países facultan a su órgano superior de fiscalización para poder revisar cualquier institución que reciba ingresos públicos para poder saber en qué se están ocupando, mientras que nuestro país es el único entre los países analizados que limita a su órgano de fiscalización en la revisión de fondos federales desde su Constitución.

Después de haber analizado el marco de referencia de los fondos participables, efectuar un estudio de derecho comparado así como en la legislación nacional vigente y haber planteado la consecuencia principal de no tener regulada la vigilancia en el uso de los fondos participables que conforman el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, proponemos lo siguiente:

1. Facultar a la Auditoría Superior de la Federación para que fiscalice directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados miembros de la Federación, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales por concepto de participaciones, reformando el artículo 79 fracción I de nuestra Constitución Política, para quedar redactado de la forma siguiente:

“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, **incluyendo las participaciones federales**; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio*

de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.”

2. .- Una vez modificado el citado artículo constitucional, estaríamos en posibilidad de incorporar mecanismos de vigilancia para supervisar las participaciones federales tema de nuestra investigación, para lo cual podríamos habilitar los mecanismos que actualmente se están aplicando a otros ramos como el 33 del presupuesto de egresos de la Federación, entre otros los que señalan los artículos 6 de la Ley de Fiscalización y Redición de Cuentas de la Federación, así como el artículo 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales en su parte conducente señalan respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 6.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Cuando esta Ley no prevea plazo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de recibo del requerimiento respectivo.

Cuando derivado de la complejidad de los requerimientos de información formulados por parte de la Auditoría Superior de la Federación, se requiera un plazo mayor para ser atendidos, esta última a propuesta de las entidades fiscalizadas podrá determinar conjuntamente con las mismas los plazos de entrega de información, los cuales serán improrrogables.

Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.

También se aplicarán las multas previstas en este artículo a los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas, cuando no entreguen la documentación e información que les requiera la Auditoría Superior de la Federación.

No se impondrán las multas a que se refiere este artículo, cuando el incumplimiento por parte de los servidores públicos o particulares se derive de causas ajenas a su responsabilidad.

Las multas establecidas en esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida. La Tesorería de la Federación se encargará de hacer efectivo su cobro en términos de las disposiciones aplicables. En caso de que no se paguen dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a su notificación, la Tesorería de la Federación ordenará se aplique el procedimiento administrativo de ejecución, para obtener su pago.”

“Artículo 86. Con el objeto de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante firma de convenio con las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación, así como con la participación que corresponda a las autoridades federales competentes, fortalecerá todas las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos, para lo cual deberán:

I. Establecer acciones para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del gasto federalizado en los tres órdenes de gobierno, conforme a los principios del artículo 1 de esta Ley;

II. Promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público, así como la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía, y

III. Informar al Congreso de la Unión y a la respectiva legislatura local, sobre el ejercicio del presupuesto y de los avances de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos planes locales de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.”

Con estas sugerencias damos por finalizado el trabajo de investigación de la vigilancia en el gasto de las Participaciones Federales que conforman el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las participaciones federales no se encuentran etiquetadas en su gasto, razón por la cual el gobierno de los Estados y municipios los pueden ocupar en lo que mejor les parezca.

SEGUNDA. Las participaciones se encuentran conformadas para este ejercicio fiscal 2014 por \$577,638,648,790.(Quinientos setenta y siete mil seiscientos treinta y ocho millones seiscientos cuarenta y ocho mil setecientos noventa pesos), es una suma bastante elevada constituida con dinero de los impuestos cobrados a la población en general y no está siendo auditada por algún órgano centralizado, esto trae como consecuencia desvió de recursos públicos con fines personales de los gobernantes, endeudamiento desmedido en entidades federativas como por ejemplo: Chihuahua, Coahuila y Tabasco, además en algunos municipios están siendo robadas por miembros de la delincuencia organizada a los ayuntamientos por medio de amenazas a los presidentes municipales.

TERCERA. En el artículo 79 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, no se le atribuye la competencia de vigilancia de participaciones federales a la Auditoría Superior de la Federación, siendo que actualmente este órgano es el encargado de fiscalizar los demás ramos plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales conforman recursos federales que son transferidos a las entidades federativas.

CUARTA. Las Auditorías Superiores de Fiscalización locales están facultadas para auditar el uso del ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del territorio de su respectiva entidad federativa según lo establecido en sus constituciones y leyes orgánicas, pero están dirigidas por funcionarios electos por el poder legislativo del Estado, el cual se encuentra compuesto en la mayoría de los casos por diputados pertenecientes al mismo partido político del gobernador, lo que genera un ambiente de impunidad para las acciones de uso ilícito de participaciones.

QUINTA. De seguir el desvío de participaciones para fines personales de los gobernantes de las entidades federativas, o siendo robadas por miembros la delincuencia organizada, la crisis financiera sin precedente que tienen Chihuahua, Coahuila y Tabasco se expandirá a los demás Estados miembros de la Federación perjudicando así gravemente la economía nacional y como consecuencia la vida de millones de mexicanos.

SEXTA. El ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser auditado por la Auditoría Superior de la Federación porque esta institución cuenta con el suficiente capital humano y financiero para llevar a cabo esta importante atribución.

SEPTIMA. Se debe llevar a cabo la reforma del artículo 79 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que así se faculte a la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización directa de todos los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales.

OCTAVA. La propuesta de otorgar facultades a la Auditoría Superior de la Federación para que pueda fiscalizar las participaciones federales tendría como efecto inmediato mejorar la calidad de vida de los mexicanos, toda vez que con ello se impediría la discrecionalidad en su manejo por parte de gobernadores y ayuntamientos municipales, así se evitaría la corrupción y el despilfarro con que los mismos se conducen.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

DOCTRINA

1. RABELL GARCIA, Enrique, Federalismo Fiscal en México, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2010.
2. REYES TEPACH, Marcial, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.
3. SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1932.
4. SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1947.
5. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, Sistema de distribución de Participaciones Federales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2004.
6. SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, Tercera Convención Nacional Fiscal, Memoria, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1947.

7. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las entidades federativas, Diario Oficial de la Federación, México, 1948.
8. ESCOBAR LATAPI, Leopoldo Ley de Coordinación Fiscal, ¿Es la que necesitamos?, Colegio de Contadores Públicos de México, México, 2012.
9. SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales de los Estados, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.
10. REYES TEPACH, Marcial, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recaudación Federal Participable, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2006.
11. TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Glosario de términos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.
12. UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS, Transparencia Focalizada, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.
13. MERINO, Gustavo, Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas, ITAM, México 2000.
14. MORA BELTRAN, Jorge Armando, El federalismo Fiscal en Canadá, Thomson Reuters, México, 2009.

15. ALBERTI ROVIRA, Enoch, Centro de Estudios Constitucionales, Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
16. UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL, Fiscalización superior Comparada, Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.
17. ROCHA MENDOZA, Ricardo, Federalismo Fiscal, Conceptos, Principios y Teoría, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México 1996.
18. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE, Sistema de Contabilidad Gubernamental, Consejo Nacional de Armonización Contable, México, 2011.
19. SUBSECRETARIA DE HACIENDA, Hacienda para todos, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.

LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Coordinación Fiscal.

3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
6. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

FUENTES ELECTRONICAS

1. Subsecretaría de Ingresos, Estadísticas Oportunas, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, consulte 04-09-14, última actualización 01-01-15, disponible en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/.aspx
2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Acerca del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 2014, consulte 01-09-14, última actualización 01-01-15, disponible en <http://www.sncf.gob.mx>
3. Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Argentina, 2014, Presidencia de la Nación, consulte 04-10-14, última actualización 01-01-15, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas/> (Página Oficial)