

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA



*“ADEUDOS EN PARTICIPACIONES FEDERALES
PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA (PERIODO DE 1980-2016)”*



TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

**PRESENTA:
JESSICA PAOLA DE LA CRUZ GARCÍA**

Director de Tesis: Dr. Lénine Rojas Olivas



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.

(...) *La Economía es una ciencia social que estudia cómo se producen y distribuyen los bienes materiales y como debieran producirse y distribuirse*
(...) (...) *su objeto no es la riqueza por la riqueza misma, sino un medio para mejorar al hombre en todos los aspectos esenciales de su existencia individual y colectiva* (...)

(...) *[L]a economía es una ciencia humana y que sus leyes, son las leyes, son leyes sujetas a cambios inevitables, impuestos por la estructura de la sociedad, y los cambios en la estructura económica exigen cambios en la legislación* (...)

(...) *El economista deber ser investigador social, vasallo de la verdad y misionero en la noble cruzada por mejorar las condiciones materiales de la vida de las grandes masas desnutridas y harapientas* (...)

(...) *Smith escribió: "Ninguna sociedad puede florecer ni ser feliz, siendo la mayoría de sus miembros pobres y miserables". Y lograr que no existan miserables ni pobres en la propia nación, es la meta a cuya conquista definitiva debe el economista consagrar su vida y sus más claros afanes. Porque si en un país desaparece la pobreza y la miseria, eso quiere decir que ya alcanzó su pleno desarrollo o que está a punto de alcanzarlo* (...)

Silva Herzog, Jesús, "Homilía para futuros economistas", 1956.

Agradezco a mi familia, que siempre me ha otorgado un apoyo incondicional. **Es la base de mi crecimiento personal**, por su constante interés e impulso en formar una profesionista.

Agradezco con cariño a la Universidad y a cada uno de los profesores que formaron parte de mi educación, pero sin duda alguna, **le agradezco también de manera significativa al Dr. Lénine Rojas Olivas**, que sin su apoyo y enseñanza, este trabajo no habría sido posible,

Agradezco por su valioso esfuerzo, al Mtro. Alfredo Bravo Olivares y al Mtro. Román Moreno Soto, ya que todos ellos incidieron de forma significativa en mi crecimiento profesional y que dieron paso a **un pensamiento crítico**, que es lo que este país necesita para lograr un desarrollo humano y una sociedad más justa.

Y un agradecimiento especial para Dimitri, por su compromiso, interés y apoyo constante a esta tesis, por impulsarme a lograr mis objetivos, por su dedicación y arduo trabajo durante este tiempo.

ÍNDICE

Prólogo	1
Justificación del tema	1
Planteamiento del problema	2
Hipótesis	2
Objetivo	3
Marco teórico	3
Metodología de la investigación	4

CAPÍTULO I

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

I.1 Aspectos generales del sistema fiscal y del federalismo	8
I.2 Convenciones Nacionales Fiscales	16
I.2.1 1ra. Convención Nacional Fiscal	16
I.2.2 2da. Convención Nacional Fiscal	18
I.2.3 3ra. Convención Nacional Fiscal	21
I.2.4 Convención Nacional Hacendaria	23
I.3 El artículo 115 constitucional. Su relación con la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	27
I.4 El análisis a las controversias constitucionales 04/98 y 06/98	33
I.4.1 El elemento normativo e histórico	33
I.4.2 El caso particular de contienda	35
I.4.3 La óptica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	35
I.4.4 El punto ciego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	39
I.4.5 La contradicción de espíritus en la norma	40
I.5 Mecanismos de distribución a entidades de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y sus modificaciones	41
I.6 El Estado de Puebla y la Coordinación Fiscal	80
I.7 Analogía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	84
I.7.1 La explicación científica en el campo de la física	84
I.7.2 La extrapolación al caso práctico	87

CAPÍTULO II

El Sistema de Participaciones Municipales del Estado de Puebla

II.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	91
II.2 Mecanismos para el pago de las participaciones municipales en ingresos federales establecidos por las legislaturas del Estado de Puebla	93
II.2.1 Decreto de distribución de 1980	94
II.2.2 Decreto de distribución de 1982	96
II.2.3 Decreto de distribución de 1985	96
II.2.4 Decreto de distribución de 1991	97
II.2.5 Decreto de distribución de 1994	98
II.2.6 Decreto de distribución de 1995	102
II.2.7 Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla	104

II.2.8 <i>Reglamento de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla</i>	108
II.2.9 <i>Reforma a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla</i>	109
II.2.10 <i>Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios</i>	113
II.3 Participaciones Municipales en Ingresos Federales, periodo de 1980-2016.....	120
II.4 Participaciones de ingresos federales pagadas al Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016.	127
II.5 Participaciones de ingresos federales pagadas a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016.....	133
II.6 Participaciones de ingresos federales que debieron ser pagadas a los Municipio del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016.....	138
II.7 Adeudos por concepto de participaciones municipales en ingresos a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016.....	147
II.8 Actualización de los adeudos con prórroga.....	152
 CAPÍTULO III El Sistema Nacional de Planeación y las participaciones municipales	
III.1 La Planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	156
III.2 Ley de Planeación	159
III.3 El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Financiamiento para el Desarrollo.....	161
III.4 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla	165
III.5 Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.....	168
III.6 Plan de Desarrollo Municipal del Estado de Puebla	170
III.7 Analogía de la planeación para el desarrollo	171
Conclusiones	175
<u>Aspectos preliminares</u>	175
<u>Primera comprobación de la hipótesis, por orden de aparición: desbalance en las relaciones intergubernamentales, a causa de la implementación del SNCF</u>	175
<u>Segunda comprobación de la hipótesis: existencia de adeudos en participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla, como consecuencia de la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como resultado de la existencia de sesgos y diferencias en datos de fuentes oficiales de información</u>	178
<u>Aspectos finales a mencionar</u>	180
Bibliografía	184

Prólogo

Para lograr materializar la estructura de federalismo mexicano que tenemos en la actualidad, la Federación pactó con los Estados de la República, la existencia de un sistema fiscal coordinado, en donde por un lado, se redefinió con un orden específico, el régimen de las contribuciones que serían susceptibles de imponerse en el territorio mexicano y, por el otro, se estableció un mecanismo de distribución de los recursos a obtenerse, como resultado de esta coordinación fiscal, política y administrativa.

Este pacto entre los Estados y la Federación, descansa en la renuncia a la soberanía original que tienen los Estados de la República, para establecer las contribuciones que les permiten sufragar los gastos de sus administraciones, y se manifiesta específicamente, a través de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismos que a la fecha, todos los Estados ya han suscrito con la Federación, con lo cual, el federalismo mexicano y el sistema impositivo de este país, se ha consagrado en su totalidad, a través de las reglas que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, como punto de partida, y en los demás elementos endógenos que le permiten su operatividad al interior de cada Estado y Municipio respectivamente.

Justificación del Tema

Esta investigación está enfocada al estudio específico de las participaciones municipales en ingresos federales del Estado de Puebla y, en especial, en las posibles diferencias que pudiesen existir, entre lo publicado en fuentes oficiales del Estado de Puebla y aquellas cantidades que se generan como resultado de los cálculos correspondientes.

Debido a que en el proceso de distribución intervienen actores de los tres niveles de gobierno, es de suma importancia conocer tanto a nivel general como a nivel particular, la forma en que se determinan las participaciones federales, con el propósito de asegurar que los Municipios reciban los recursos que por Ley les corresponde, lo cual, sólo se logra a través del estudio de los mecanismos de distribución que han quedado establecidos para tales efectos.

Se eligió el Estado de Puebla, ya que es una región de muchos contrastes, pues si bien cuenta con Municipios de vanguardia, también tiene Municipios y comunidades que carecen de lo más indispensable, cuya situación se confirma de acuerdo al propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en correlación a los datos publicados por el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 del INEGI, pues por ejemplo, Puebla, junto con Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, son las únicas entidades federativas que tienen a más de la mitad de su población en condiciones de pobreza, a pesar de que conforme a estadísticas del propio INAFED, se encuentra dentro de los primeros cinco Estados que reciben más recursos catalogados con el carácter de participaciones federales.

Planteamiento del Problema

En un aspecto general, el actual federalismo fiscal mexicano resulta ser un poco menos gravoso para los contribuyentes, pero dicho sistema se convierte en un proceso operativo que administrativa y financieramente, resulta ser más intrincado para los Estados y sus Municipios, pues se acarrearán efectos secundarios, que inclusive comprometen las competencias, principios rectores y demás elementos bajo los cuales se deben manejar formalmente los Estados con respecto a sus Municipios y ante la Federación, así como la Federación con respecto a los propios Estados de la República.

En cuanto a la coordinación fiscal del Estado de Puebla y su vinculación directa a la esencia de nuestra investigación, la problemática particular se configura por todos aquellos elementos que vician el sistema de entrega de participaciones federales, lo cual, se traduce en último lugar, en la existencia de posibles "diferencias" en la distribución y entrega final de dichos recursos, desde el periodo inicial de implementación del SNCF, hasta nuestros días.

Hipótesis

Con la presente investigación, se pretende demostrar específicamente y de la forma más tangible posible, la existencia de privación parcial en cuanto a entrega de participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla. Tomando en consideración que en México no existe una cultura de transparencia y rendición de cuentas, se plantea dicha característica negativa, como el elemento principal que propiciará la opacidad de nuestro sistema fiscal, lo cual, finalmente podrá llegar a constituir una de las causas más influyentes en la existencia de diferencias en participaciones federales entregadas a los Municipios del Estado de Puebla.

A pesar de que ya existen mecanismos que facilitan e inclusive promueven estos dos principios (*transparencia y rendición de cuentas*), existe una fuerte sinergia que se debe superar para que en el campo de las finanzas públicas, podamos hablar de un verdadero cumplimiento a tales principios, cuyo problema y su magnitud se pretende demostrar también, en la búsqueda y obtención de información más especializada y por un periodo más amplio (*demonstración del sesgo de información y la falta de publicación de la misma conforme a la normatividad establecida*).

Finalmente y como resultado de todo el análisis que abarca el desarrollo de la presente investigación, se pretende demostrar que si bien el SNCF procura la coordinación fiscal de los niveles de recaudación, también compromete la competencia de los tres órdenes de gobierno al momento de su operatividad, lo cual, se ve materializado conforme los recursos se van distribuyendo de la Federación hacia los Estados y de los Estados hacia sus Municipios.

Objetivo

A nivel general, se constituye por el entendimiento del régimen fiscal de las participaciones municipales en ingresos federales y su normatividad en materia de coordinación fiscal, conforme a lo que dispone el texto constitucional en sus artículos 115, fracción IV, inciso b) y 73, fracción XXIX numeral 5, así como lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de la materia para el Estado de Puebla.

Consiste también en conocer a detalle los mecanismos mediante los cuales se determinan las bases, montos y plazos de los pagos efectuados por participaciones en ingresos federales para los Municipios del Estado de Puebla, desde el periodo de 1980 hasta el ejercicio fiscal de 2016.

De manera específica, radica en calcular las participaciones municipales en ingresos federales del Estado de Puebla, para contrastarlas con los datos oficiales sobre las finanzas públicas de los Municipios poblanos y, de esa manera, determinar en última instancia el monto de los posibles adeudos, desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en enero de 1980 y hasta la fecha actual, para posteriormente calcular sus actualizaciones y recargos correspondientes.

Marco teórico

Para llevar a cabo el desarrollo de esta tesis, fue preciso revisar: abundantes elementos y nociones de carácter jurídicos, como las controversias constitucionales 04/98 y 06/98 que se promovieron en el año de 1998, en contra de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla; finanzas públicas mexicanas; bibliografía relacionada al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como vinculada a sus antecedentes y su relación con la planificación de desarrollo; normatividad en materia de coordinación fiscal y de planificación, desarrollo económico y social (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Puebla, Código Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley Orgánica del Estado de Puebla, Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios*); Diarios Oficiales y Gacetas del Estado de Puebla de 1980-2016; sistemas de información y consulta de carácter federal y local; bases, montos y plazos de los pagos efectuados por participaciones federales a los Municipios del Estado de Puebla; solicitudes de información pública a diversas instancias; datos, decretos, acuerdos, convenios, avisos y demás disposiciones del Estado de Puebla; cálculo de los montos que debieron ser pagados por Municipio o Demarcación Territorial del Estado de Puebla, considerando la actualización de los adeudos y sus recargos; cálculo de los índices de actualización (accesorios de ley) para aplicarlos a los adeudos corrientes y conocer el monto de las reclamaciones posibles.

Metodología de la investigación

Debido a que el desenvolvimiento económico, fiscal y financiero de esta investigación, parte forzosamente del conocimiento de elementos de carácter normativo, esta tesis se desarrolla conociendo las normas que a nivel general, hacen posible la existencia del esquema de entrega de participaciones, así como las normas que a nivel específico, permiten su aplicación en el Estado de Puebla.

Con tal estudio, se cuenta con un panorama amplio para poder entender lo que son las finanzas públicas y conocer cómo se regulan las relaciones en sus diferentes niveles de gobierno, para entrar posteriormente en la problemática específica de las finanzas públicas y dejar claro que existen conflictos de carácter normativo y operativo, que se traducen en consecuencias financieras negativas para los Municipios del Estado de Puebla.

Para lograr reunir, sistematizar, analizar y plasmar toda esta información, se recurrió a diversas fuentes, tales como libros, publicaciones, notas periodísticas, legislación (*y su evolución a lo largo del periodo analizado*), entrevista a un especialista del tema, jurisprudencias, exposición de motivos y en general, cualquier información concatenada, primero, con el SNCF en su aspecto histórico, segundo, con el SNCF en su aspecto práctico y tercero, con el SNCF en su aspecto crítico.

También, nos centramos en el motivo del análisis, que es en esencia toda la información relacionada con el Estado de Puebla. Para esto último, se recurrió a las páginas oficiales de internet del Estado de Puebla, como son: "Orden Jurídico Poblano", "Transparencia del Gobierno del Estado de Puebla", "Periódico Oficial de Puebla" y "Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios".

Para reunir la información de entrega de participaciones federales concerniente al periodo de 1980 al primer semestre de 2016, se tuvo que acudir al Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual se realizó en dos etapas.

La primera en el año de 2013, en donde desafortunadamente sólo se logró obtener información desde 1994 hasta 2008, ya que la información no se encontraba a disposición del público y la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecía de las publicaciones encuadernadas, razón por la cual, no se obtuvo información del periodo de 2009 al 2013. La segunda etapa de búsqueda se dio recientemente y fue la más productiva, pues ya se logró reunir la información del periodo de 2009 al 2016, aunque los últimos tres años aún se encontraban en proceso de encuadernación por parte de este Centro de Documentación.

El Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios, fue un apoyo para este trabajo de tesis, únicamente por lo que se refiere al periodo comprendido del 2014 al 2016, gracias a recientes reformas que establecen la obligación de su publicación.

Finalmente, para analizar en su conjunto la coordinación fiscal del Estado de Puebla, se trató de complementar la información, a través de diversas solicitudes de información pública que se realizaron a este Estado, con apoyo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

En cuanto a su estructura, el presente trabajo de tesis se divide en tres capítulos.

El primero aborda en lo general, la forma del federalismo fiscal mexicano desde sus múltiples ópticas, como preámbulo para identificar a un nivel específico y encuadrar en un contexto de análisis, la coordinación fiscal que impera para el Estado de Puebla. Así por ejemplo, advertimos las diversas problemáticas que se dieron entre el Estado de Puebla y sus Municipios y entre el Estado de Puebla y la Federación, como resultado del estudio a las controversias constitucionales 04/98 y 06/98 que se promovieron en el año de 1998, cuyo tema específico, aunque es abundante en perspectivas normativas, resultó necesario conocer, para comprender la manera en que se moldeó finalmente la actual Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.

En el segundo capítulo, la investigación se adentra al planteamiento principal de la tesis, y que se encuentra configurado por el análisis de las participaciones federales que fueron pagadas a los Municipios del Estado de Puebla, en contraste al ejercicio de cálculo que se realizó de dichos recursos. Asimismo, en este apartado se se plantea cómo estas diferencias pudieron llegar a originarse, por vicios tanto de forma como de fondo, en el actuar político y en la base o sustento formal de dichas actuaciones, y que se traducen en adeudos a las haciendas municipales durante muchos años.

En último lugar, nos encontramos con un tercer capítulo, que nos muestra la falta de vinculación que hay entre las participaciones en ingresos federales y la planeación como mecanismo para el desarrollo del Estado de Puebla. Así, en este apartado final tenemos todo lo concerniente al Sistema Nacional de Planeación y su impacto en los tres niveles de gobierno, así como el desarrollo óptimo que se debería obtener a través de las participaciones federales en referencia a esta temática.

Por todo esto, desde el preámbulo de la tesis y hasta su conclusión, el SNCF y la coordinación fiscal para el Estado de Puebla, se analizan naturalmente desde un punto de vista económico, entendiendo las finanzas públicas que están en este ámbito y conociendo los impactos económicos que se derivan de los ejercicios de cálculo respectivos, pero también, la investigación se desenvuelve gracias a las abundantes perspectivas históricas y normativas que estructuran y vinculan la esencia de las relaciones intergubernamentales, con las causas y consecuencias de los problemas planteados.

CAPÍTULO I El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

1.1 Aspectos generales del sistema fiscal y del federalismo; 1.2 Convenciones Nacionales Fiscales; 1.2.1 1ra. Convención Nacional Fiscal; 1.2.2 2da. Convención Nacional Fiscal; 1.2.3 3ra. Convención Nacional Fiscal; 1.2.4 Convención Nacional Hacendaria; 1.3 El artículo 115 constitucional. Su relación con la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 1.4 El análisis a las controversias constitucionales 04/98 y 06/98; 1.4.1 El elemento normativo e histórico; 1.4.2 El caso particular de contienda; 1.4.3 La óptica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1.4.4 El punto ciego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1.4.5 La contradicción de espíritus en la norma; 1.5 Mecanismos de distribución a entidades de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y sus modificaciones; 1.6 El Estado de Puebla y la Coordinación Fiscal; 1.7 Analogía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 1.7.1 La explicación científica en el campo de la física; 1.7.2 La extrapolación al caso práctico.

Se le denomina hacienda pública, al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto, ya que de las operaciones del presupuesto público surgen aspectos de política económica, y una gestión eficiente de la economía pública se origina a través de un plan presupuestario óptimo.

A esto se le denomina teoría normativa y la instrumentación de ésta depende de las relaciones funcionales que predominen en la economía.¹

Si partimos de la eficiencia de la norma, es decir, de la planificación fiscal nos encontramos con tres objetivos como responsabilidad del fisco: 1) la asignación de los recursos; 2) distribución de la riqueza y la renta, y 3) estabilización económica.²

La distribución se encuentra entre los procesos ingreso-gasto y estos tienen efectos sociales y económicos, es por ello que el Estado interviene y los ajustes se llevan a cabo mediante un sistema de impuestos y transferencias, los cuales, se ajusten a situaciones relativas.³

La estabilización por otro lado, parte de la idea de mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda, puesto que no persigue objetivos distributivos, también, establece que las transferencias y los impuestos serán proporcionales a la distribución de la renta, esta combinación de política fiscal y política monetaria es materia del gobierno federal.⁴

Bajo la óptica de estos tres principios, y en el caso de México debemos entender que una de las características esenciales de la forma federal del Estado consiste en la división constitucional de competencias entre niveles de gobierno, es decir, federal y local, por lo tanto, llevar a cabo el tercer principio no es posible debido a que un gobierno local no puede incidir en asuntos de política monetaria, ya que estas atribuciones solo las tiene la Federación, es por ello que nos encontramos

¹ Musgrave Richard A. "Teoría de la Hacienda Pública", Editorial Aguilar, Madrid 1968, pp. 03-28.

² Idem

³ Idem

⁴ Idem

bajo un esquema de descentralización donde cada nivel de gobierno tiene facultades expresas en la Constitución.⁵

En forma general, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), es creado para regular el sistema tributario bajo reglas y objetivos específicos, que armonicen dicho sistema y eviten los problemas de doble tributación, para fortalecer a su vez, las haciendas públicas en los diferentes órdenes de gobierno.

Uno de sus objetivos más importantes, es la armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental, pero aún con tales esfuerzos, no se cuenta con una clasificación homogénea y desde el punto de vista de las finanzas públicas, es primordial lograr una armonización técnica y metodológica, así como una base normativa sólida.

La necesidad de establecer una normatividad en materia de tributación y participaciones, que estableciera con mayor claridad las relaciones fiscales entre la Federación, el Estado y los Municipios, se hacía evidente debido a las acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran.

Se hacía evidente también, el objetivo de resarcir y compensar a las regiones atrasadas, con el reto de no desincentivar en el acto, el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuyera a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional.⁶

Para llevar a cabo tales propósitos, fue necesario que los Estados aceptaran ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante la suscripción de convenios de adhesión al sistema fiscal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal fue creada para operar el sistema fiscal, en las relaciones fiscales entre la Federación con los Estados, Municipios y la Ciudad de México, estableciéndose así, las participaciones correspondientes y la conformación de diferentes fondos.⁷

Se trata de un esfuerzo que a lo largo de estos años, ha tratado de terminar con las dificultades en materia fiscal y aún y cuando la Ley de Coordinación Fiscal dio salida a algunos problemas de esta naturaleza, también ésta encierra en sí misma diferentes retos y complicaciones.

Así, para entender el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su estructura actual, es necesario conocer cómo el sistema fiscal mexicano ha evolucionado desde sus orígenes más importantes.

⁵ Faya Viesca, Jacinto, *"El federalismo mexicano"*, Editorial Porrúa, México 1998, pp. 71-72

⁶ Gaceta Parlamentaria No. 3136-II del jueves 11 de noviembre de 2010. *"Iniciativa de reforma a los artículos 2° y 6° de la Ley de Coordinación Fiscal"*, a cargo de la Diputada Gabriela Cuevas Barrón.

⁷ Saucedo Sánchez, José Alberto, *"Hacia el Federalismo Fiscal; La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados."*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1997, pp. 17-18.

I.1 Aspectos generales del sistema fiscal y del federalismo

Para que la figura del Estado exista, se requiere de la creación y operación de un sistema fiscal que permita la captación de recursos, pero que además, éstos sean los suficientes para asumir todos los gastos que se originen en el ejercicio de su función y que garanticen la atención de las necesidades básicas de su población.

En México, el federalismo es una institución política y jurídica, una forma de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno, en donde el Estado, en sentido amplio, abarca el territorio de todos los Estados que integran la Federación y así, la soberanía política, los derechos y las obligaciones, se distribuyen entre los diferentes órdenes de gobierno.

Las competencias de las entidades se establecen originalmente en la Constitución, y determinadas competencias se descentralizan a su vez del orden central, para ser transferidas a los órdenes de gobierno estatal y municipal respectivamente.

De esta forma, en el ámbito constitucional se consideró que la distribución de facultades, fue lo suficientemente amplia como para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la Federación.

Sin embargo, la Constitución mexicana imitó la estructura fiscal que se había desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica⁸, en donde los Estados, tenían facultad de establecer aquellas contribuciones necesarias para su financiamiento, generando así la problemática propia de este esquema de distribución de facultades, es decir, la posibilidad de existencia de la doble tributación.

Aquellos sistemas tributarios que en su estructura, no cuentan entre sí con una coordinación claramente definida, acarrearán consecuencias negativas a los contribuyentes, debido a que les duplicarán o multiplicarán la carga fiscal y los enfrentarán también, a un marco jurídico y administrativo más complejo, costoso y muchas veces contradictorio.

Esto sin dudas, encarece y torna improductiva la administración tributaria, pues se alentará la evasión y la elusión fiscales; se hará menos competitivo el sistema tributario y se creará una excesiva carga fiscal, que desincentivará a su vez, la inversión nacional y extranjera.⁹

Se trata de un círculo vicioso, el cual, disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la

⁸ Hamilton Madison y Jay, "El Federalista", Artículos de Confederación", FCE. México, 1974, pp-17-24.

⁹ Colmenares Páramo, David, "Retos del federalismo fiscal mexicano", Volumen 49, Número 5, Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, Mayo de 1999, pp. 417-419.

posibilidad de utilizar los impuestos con fines extra fiscales o de política económica y distribución de recursos por vía de las transferencias de gasto.¹⁰

De ahí, que surja el real desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno Federal, con los de los Estados y los de éstos entre sí; de cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, para hacer más eficiente la administración tributaria nacional; pero sobre todo, evitar conflictos e interferencias entre los Estados y el gobierno Federal, entre la Federación y los Estados, o bien, entre los Estados y sus propios Municipios.¹¹

El federalismo fiscal mexicano, se enfrentó al reto de crear un mecanismo que compensara las diferencias de capacidad tributaria entre los Estados; que formulara una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos; guardando así un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y optimizando en escala nacional, el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.

Los instrumentos de política macroeconómica por su lado, tuvieron el reto de ser lo suficientemente efectivos, como para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo, que respondieran a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Si bien, el sistema fiscal es uno de los pilares fundamentales del aparato estatal, éste no es el único y su grado de importancia se encuentra determinada, por el nivel de desarrollo económico, político y social, es decir, el sistema fiscal es un reflejo del sistema social.

El Estado en sí mismo, puede llegar a contar con otros instrumentos de política económica como lo son: la política monetaria, agrícola, laboral, industrial, o incluso, en otro nivel, la fuerza pública (policía y ejército), hasta la guerra, mediante los cuales podrá obtener los recursos materiales que se proponga.

El sistema fiscal que se refiere al *fisco* propiamente como titular de la hacienda pública, evoca la idea de la vigilancia para el cobro de una suma, en especie o en dinero.¹²

Así, el impuesto en términos amplios, según afirma Gastón Jéze¹³, "es aquella prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² Moreno Soto, Román, "Participaciones municipales en ingresos federales no pagadas a los Municipios del Estado de Chiapas, en el periodo 1980-2006", Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, México, 2008, pág. 18.

¹³ Jéze, Gastón, "Principios Generales del Derecho Administrativo", Editorial Depalma, 1948, pág. 48.

Los planteamientos realizados por las distintas escuelas del pensamiento económico, en lo referente a los sistemas fiscales, cuestionan los mecanismos que se deben de utilizar para el cobro, así como la pertinencia de cobrar tal o cual impuesto.

Por otra parte, la concepción de Smith¹⁴ y sus cuatro reglas del impuesto (igualdad, certidumbre, comodidad de pago y economía en la recaudación), han logrado penetrar en las estructuras básicas financieras, pues aún en la actualidad, uno de los objetivos básicos de cualquier sistema fiscal, es hacer que los impuestos se acerquen lo más posible a estas máximas, debido a su generalidad y precisión.

Algunos de estos elementos, pueden verse reflejados por ejemplo en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los mexicanos, deberán contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

La igualdad a la que se refiere Smith, consiste en que los ciudadanos contribuyan al financiamiento del Estado, del modo en que les sea posible, manteniendo en todo momento la equidad.

El principio de certidumbre señala que el impuesto que se cobra debe de ser claro en su cálculo, monto, etcétera, tanto para el contribuyente, como para el recaudador, ya que de otro modo se favorece la corrupción y se pierde el balance que genera la equidad y proporcionalidad en el cobro.

La comodidad de pago, se refiere al momento en el cual se debe de pagar un impuesto, por ejemplo, Smith comenta que es más cómodo en el caso de los bienes, que el cobro se realice al momento del consumo.

Por último, tenemos la economía en la recaudación, en donde el recaudador debe reducir sus costos al máximo, de ahí, que algunos créditos fiscales puedan ser clasificados como "incosteables en cuanto a su recuperación".

"En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible."¹⁵

Es preciso mencionar que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno, es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el *principio de la correspondencia fiscal*, que establece que cada orden de gobierno debe contar

¹⁴ Smith Adam, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Editorial Cruz O., S.A., México, 1979, pp. 408-411.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), "Manual de Transferencias Federales para Municipios", México, 2011, pág. 8.

con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el *principio de eficiencia recaudatoria*, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones (Hernández Trillo, Fausto, *"Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?"*).¹⁶

Para conjugar ambos principios se requiere establecer un sistema de transferencias federales que tenga la capacidad de resarcir –en la misma medida a su contribución– a los órdenes de gobierno subnacionales que han renunciado al cobro de los impuestos cedidos a la federación.¹⁷

Sin embargo, las transferencias federales pueden tener también otros propósitos.

En un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en el que aún persisten acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran, el federalismo fiscal tiene también el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan.¹⁸

Después de analizar la doctrina mexicana con relación al federalismo, se puede decir que existen dos corrientes de opinión bien definidas.

La primera, sigue a Tocqueville y dice:

*El federalismo es una forma de Estado*¹⁹ ;

La segunda, con base en Tena Ramírez, afirma:

*El federalismo es una forma de gobierno.*²⁰

La primera corriente de opinión sostiene la tesis de la cosoberanía, es decir, existe un ente superior (Federación) que es soberano y dentro de éste existen varios entes (Estados) que también son soberanos.

Entran al problema de si la Federación es la única soberana y los Estados integrantes de la Federación no pueden serlo. Otros, terminan diciendo que los Estados son solamente autónomos y la Federación es la única soberana.²¹

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Barragán Barragán, José, *"El federalismo mexicano, Visión histórico constitucional"*, IJ-UNAM, 2007, pp. 4 a 7.

²⁰ Tena Ramírez Felipe, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Ed. Porrúa, trigésima octava edición, México, 2006, pp. 27-31.

La segunda corriente de opinión, sostiene que el federalismo es una forma de gobierno y se fundamenta en la actual Constitución, en su artículo 39, en el epígrafe que dice:

"DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO".

Visto el problema así, -comentan-, el federalismo es una forma de gobierno; una forma de distribución del poder público donde la Federación, Estados y Municipios, tienen limitadas sus facultades y cada uno es soberano al ejercer dichas facultades que les otorga la Constitución.

Se tiene, entonces, que esta corriente de opinión al tratar el tema del federalismo no se mete a problemas tales como: si existen en México dos Estados soberanos o no; dos soberanías etc.²²

Dentro de este análisis, algunos estudiosos del tema del federalismo afirman que el mexicano es una copia del estadounidense y, otros, señalan que el federalismo mexicano es auténtico y para nada es una copia del estadounidense.

En la doctrina mexicana, se encuentran estas discrepancias en los diferentes autores analizados, pero todos, absolutamente todos, están de acuerdo en que nuestro federalismo está cayendo en desuso.

La Federación cada vez más está absorbiendo facultades de los Estados y Municipios, dejando a éstos con muy pocas, y poniéndolos en grandes aprietos para poder cumplir su función.²³

En México, la Federación cuenta con una administración propia y las administraciones estatales que se coordinan, lo hacen mediante Convenios de Colaboración con la Administración Pública Federal, para atender asuntos de interés general, como lo es el gasto social.

El poder tributario estatal, está limitado por la Constitución, en donde se establece una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para la estabilización económica.

En cuanto a las responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, son diferentes para cada nivel de gobierno.

²¹ Cruz Covarrubias, Armando Enrique, Académico de la Universidad Panamericana-Campus Guadalajara (Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal, junio del 2011).

²² Ídem.

²³ Ídem.

El nivel federal de gobierno, por ejemplo, es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica.

El orden estatal, de la procuración de justicia, los cambios locales y la asistencia social, así como las relaciones fiscales directas con los Municipios;

Finalmente, el orden municipal asume la prestación de servicios básicos, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros, correspondiéndole a los tres niveles de gobierno, la coordinación en cuanto a la planeación económica.

De esta forma, existen competencias exclusivas de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

También, hay facultades coincidentes entre Federación y Estados, facultades de coordinación entre Federación y Estados, por una parte y entre Estados y Municipios, por la otra. Igualmente, existen competencias concurrentes entre Federación y Estados, entre Estados y Municipios y entre Federación, Estados y Municipios.²⁴

El mayor grado de complejidad de las relaciones intergubernamentales se presenta en las competencias concurrentes entre Federación, Estados y Municipios, es decir, por ejemplo, en las materias de educación, salud pública, vías generales de comunicación, regulación y control ecológico; combate a la pobreza y seguridad pública, entre otras.²⁵

En este conjunto de competencias la Federación y los Estados juegan el papel más importante.

También, existen competencias concurrentes entre Federación, Estados y Municipios en las cuales, este ámbito de gobierno juega el papel primordial.

Estas competencias se relacionan con la planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, la administración del desarrollo regional, de la tenencia de la tierra y del territorio en general, entre las más importantes.²⁶

Así, el panorama del federalismo mexicano en sus ámbitos más significativos, lo encontramos de la siguiente manera:²⁷

²⁴ Soria Romo, Rigoberto, *"La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Poder y toma de decisiones en una esfera institucional"*, Editorial Eumed.net, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 137-139, Tesis elaborada para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales.

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

Distribución de funciones en el federalismo mexicano.	
Atribución genérica.	Ámbito(s) de gobierno responsable(s).
Relaciones exteriores.	Federación.
Defensa nacional.	Federación.
Acuñación de moneda.	Federación.
Política interior.	Federación.
Políticas macroeconómica y de distribución del ingreso.	Federación.
Rectoría del desarrollo nacional.	Federación.
Elaboración de planes nacionales.	Federación.
Elaboración de leyes que combaten el alcoholismo.	Federación y Estados.
Convenios de coordinación para la planeación del desarrollo.	Federación y Estados.
Educación y Salud pública.	Federación, Estados y Municipios.
Vías generales de comunicación, Sistema penitenciario.	Federación y Estados.
Administración de la reforma agraria, Asentamientos humanos, expropiación por causa de utilidad pública.	Federación y Estados.
Vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas.	Estados.
Regulación y control ecológico.	Federación, Estados y Municipios.
Competencias tributarias e impositivas.	Federación y Estados.
Expedición de títulos profesionales.	Federación y Estados.
Administración del sistema penal local.	Estados.
Contribuciones a favor de Municipios.	Estados.
Directrices para que el Municipio reglamente la vida local.	Estados.
Formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.	Federación, Estados y Municipios.
Creación y administración de reservas territoriales; Formulación de planes de desarrollo regional.	Federación, Estados y Municipios.
Autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo.	Federación, Estados y Municipios.
Intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.	Federación, Estados y Municipios.
Otorgamiento de licencias y permisos para construcciones.	Municipios.
Creación y administración de zonas de reservas ecológicas.	Federación, Estados y Municipios.
Elaboración y aplicación de programas de ordenamiento urbano y ecológico.	Municipios.
Formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.	Estados y Municipios.
Celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.	Federación, Estados y Municipios.
Combate a la pobreza.	Federación, Estados y Municipios.
Seguridad pública.	Federación, Estados y Municipios.
Expedición de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos municipales.	Municipios.
Administración de su hacienda y fuentes de ingresos.	Municipios.
Aprobación de presupuestos de egresos municipales.	Municipios.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, Tratamiento y disposición de sus aguas residuales.	Municipios.
Alumbrado público.	Municipios.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Municipios.
Mercados y centrales de abasto; Panteones y rastros.	Municipios.
Calles, parques y jardines y su equipamiento.	Municipios.

(Fig. 1.- Distribución de funciones en el federalismo mexicano, véase Nota de Página número 24)

El sistema de impuestos en el federalismo mexicano ²⁸		
Federación	Estados	Municipios
•Comercio exterior.	•Cinematógrafos.	•Predial.
•Recursos naturales.	•Compraventa de vehículos de motor usados.	•Agua.
•Instituciones de crédito y sociedades de seguros;	•Enajenación de bienes muebles usados.	•Alumbrado público.
•Servicios públicos concesionados.	•Actividades mercantiles e industriales.	•Diversiones y espectáculos públicos.
•Especiales: energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y sus productos; explotación forestal y cerveza (participables).	•Instrumentos públicos y operaciones contractuales.	•Transmisión de dominio de inmuebles.
•Valor agregado.	•Diversiones y espectáculos públicos.	•Juegos y sorteos;
•Renta y Actividad Empresarial.	•Adquisición de inmuebles.	•Profesiones.
•Tenencia o Uso de Vehículos (participable al 100%).	•Hospedaje.	
•Automóviles nuevos (participable al 100%).	•Loterías, rifas y sorteos.	
	•Nóminas.	
	•Profesiones.	
	•Honorarios.	
	•Prestación del servicio de enseñanza.	

(Fig. 2.- El sistema de impuestos en el federalismo mexicano, véase Nota de Página número 28)

Sin embargo, para el caso específico de la coincidencia de facultades en las fuentes impositivas para los diferentes niveles de gobierno, la falta de coordinación da como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza, pero con legislación, características y administraciones diferentes.

La política fiscal, generalmente se basa en dos principios: el primero, configurado por la existencia de una estructura de gobierno propio que se integra de órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes y la capacidad de auto organizarse; el segundo, regido por los asuntos o facultades que son de competencia exclusiva y aquellos que son de naturaleza concurrente.

La adopción de dicho régimen de "conurrencia" de facultades, no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado. En efecto, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria, el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones. La primera de ellas consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a las entidades federativas. La segunda, descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos.²⁹

²⁸ Mora Bernal, Jorge Armando, Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Anáhuac del Sur (Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal, junio del 2011).

²⁹ Serna de la Garza, José María, "Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano." Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2009, pp. 282-283

Para favorecer el comercio y garantizar la absoluta libertad de transporte y consumo, se prohibió a los Estados gravar el tránsito y el consumo de mercancías en el interior del país (alcabalas).

Se les prohibió también gravar la entrada de mercancías a su territorio, para evitar la competencia en la industria y agricultura locales y se les restringió establecer impuestos diferenciales.

La doble tributación generaba gastos de recaudación, problema que ya había sido planteado de forma recurrente, por lo cual, para dar solución a éste y otros conflictos antes mencionados, se convocó a la 1ra. Convención Nacional Fiscal, con la finalidad de tratar de resolver las dificultades que presentaba el entonces sistema fiscal.

Se tendrían en los años posteriores, dos Convenciones Nacionales Fiscales y también una Convención Nacional Hacendaria, en donde se tocaron los temas de mayor trascendencia en cuanto a la concurrencia impositiva de los diferentes órdenes de gobierno.

También, sobre la consecuente necesidad de establecer un acuerdo para abatir la problemática fiscal y administrativa que se observó a lo largo de este periodo.

I.2 Convenciones Nacionales Fiscales

I.2.1 1ra. Convención Nacional Fiscal

José María Serna de la Garza³⁰, describe cómo el sistema fiscal presentaba severos problemas y cómo éstos se intentaron solucionar de manera coordinada.

El Ejecutivo Federal (Plutarco Elías Calles) a través de la SHCP (Ingeniero Alberto J. Pani), convocó a los Estados de la República a una Convención Nacional Fiscal (CNF) la cual dio inició el 10 de agosto de 1925.

La 1ra. CNF constaba de un programa de trabajo de 8 capítulos los cuales eran:

- 1) Teoría general del impuesto;
- 2) Problema de la Concurrencia en el Estado Federal;
- 3) Exposición del sistema fiscal (impuestos principalmente);
- 4) Productividad de los impuestos;
- 5) Necesidades de la Federación, de los Estados y de los Municipios según sus Presupuestos;
- 6) Plan de Árbitos;

³⁰ Serna de la Garza, José María. "Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México", IJ-UNAM, 2004.

- 7) Distribución de los Árbitros;
- 8) Administración de los productos.

En el marco de la 1ra. CNF, se formaron 3 comisiones:

1) Plan Nacional de Árbitros:

- ❖ Impuestos sobre la propiedad territorial;
- ❖ Impuestos sobre el comercio y la industria;
- ❖ Impuestos especiales;
- ❖ Impuestos sobre el capital;
- ❖ Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales.

- 2) Estudio de la concurrencia y reformas constitucionales;
- 3) Estudio de problemas de erarios locales.

Con respecto a la concurrencia, la CNF llegó a la recomendación de adicionar al artículo 131 constitucional, un párrafo que estableciera una Convención que reuniera a los representantes del Ejecutivo Federal y Estatal con una periodicidad anual, con la finalidad de proponer los impuestos a cobrarse en la República, así como para unificar el sistema y delimitar la competencia fiscal.

Para el artículo 117 constitucional, se recomendó adicionar la fracción III, la cual trataría de que a través de estampillas reselladas, las entidades de los Estados o Municipios pudieran hacer cobro de sus participaciones correspondientes.

Con las anteriores sugerencias de adición, se pretendía en una forma muy temprana, evitar la doble o múltiple tributación y centralizar la recaudación, para reducir en cierta medida el costo social por la causación de impuestos, es decir, establecer una economía de escala, que disminuyera la carga fiscal a los contribuyentes en proceso de recaudación y así, apegarse a uno de los principios planteados por Adam Smith.

También, se le recomendó a la Federación organizar un Cuerpo Consultivo Fiscal para que: facilitara la ejecución de acuerdos, estudiará el curso de su aplicación, preparara futuras convenciones e investigará los recursos potenciales; es decir, una especie de Comisión Permanente, pero ésta incrementaría el costo social por recaudación y originaría una burocracia innecesaria.

La Convención acordó la distribución de impuestos en los distintos niveles de gobierno y a nivel local, se distribuiría de la siguiente manera:

- a) Sobre la propiedad territorial;
- b) Sobre actos no comerciales;

- c) Sobre sucesiones y donaciones, determinando el monto del impuesto el gobierno federal y participando de acuerdo con un porcentaje determinado en todos los Estados;
- d) El producto del impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de propiedad edificada;
- e) Algunos impuestos especiales, participando el gobierno federal por medio de estampillas reselladas.

A nivel federal de la siguiente manera:

- a) Impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarían en la determinación de las tasas y el coeficiente, y de un porcentaje del producto, de acuerdo con el convenio que se estableciera entre la autoridad federal y los Estados;
- b) Impuestos especiales, administrados por juntas mixtas.

Pero los ingresos debidamente limitados no deberían intercambiarse, es decir, la Federación no podría destinar de sus ingresos exclusivos a los otros niveles de gobierno, ni el Municipio debería destinar ingresos a otra entidad.

La 1ra. Convención Fiscal fracasó, porque la SHCP envió en 1926 al Congreso el proyecto de reformas y éstas fueron omitidas.

I.2.2 2da. Convención Nacional Fiscal

El 11 de mayo de 1932, el Presidente de la República (Pascual Ortiz R.) y el Secretario de Hacienda (Alberto J. Pani), convocaron a la 2da. CNF que tuvo como objeto: la revisión de la 1ra. CNF; delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, Estados y Municipios; determinación de las bases que unificaran sistemas locales y establecieran una coordinación con el sistema federal; así como determinación de medios e instituciones que organizaran las convenciones consecuentes y encausaran el cumplimiento de sus acuerdos.

Los trabajos de la 2da. CNF, se llevaron a cabo del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933, integrándose las siguientes comisiones de trabajo:

- 1) Plan Nacional de Árbitros;
- 2) Concurrencia y reformas constitucionales;
- 3) Especial, para dictaminar acerca de los puntos de vista del Estado de México;
- 4) De peticiones;
- 5) Organización de la comisión permanente

Algunas de las conclusiones fueron las siguientes:

- 1) El establecimiento en la Constitución, de una nueva forma jurídica que diera certidumbre a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva;
- 2) El reconocimiento del principio fundamental de que ninguna fuente de riqueza, debe ser gravada más de una vez y que sea establecida por la autoridad, una sola entidad que pueda ejercer el cobro de cierto impuesto. Dicha conclusión buscaba cumplir con el principio de economía en la recaudación y para ello era necesario:
 - ❖ Que cada fuente de imposición fuera gravada por la autoridad a la que más convenga atribuirle dicha facultad;
 - ❖ El establecimiento del principio de que la administración y recaudación debe encontrarse en una sola autoridad, que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento del gravamen. Y en caso de que dos o tres autoridades tengan derecho sobre dicho gravamen "...encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas..."
- 3) Establecer legalmente la delimitación en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento, de acuerdo a las siguientes bases:
 - ❖ En la contribución local, la Federación no podría establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente y en consecuencia, participaría de ese gravamen cobrado por la entidad federativa.
 - ❖ Los bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción estatal, sólo podrían ser gravados por el Estado respectivo, exceptuando: los de dominio público o de uso común, o que los que pertenecieran a otra autoridad conforme a la ley, así como aquellos terrenos comprendidos en el derecho de vía y propiedades de beneficencia.

Se postuló como facultad privativa de la Federación, establecer los impuestos, tasas y derechos sobre: comercio exterior; renta; producción y/o explotación de recursos correspondientes al artículo 27 constitucional; industria (con formas especiales de imposición); servicios públicos y concesiones federales.

Asimismo, se previó dotar de facultades a los Estados para legislar, de manera conjunta, respecto a herencias, legados y donaciones, permitiendo la participación de la Federación y asegurando que el rendimiento del impuesto fuera uniforme en toda la República, lo cual, tendría por objeto dar claridad y sentido de justicia en la recaudación.

La imposición al comercio y a la industria, se sujetaría a las siguientes bases:

- a) El Congreso de la Unión crearía y modificaría la legislación correspondiente, con base en la iniciativa de la Federación, en común acuerdo con la mayoría de los Estados;
- b) La determinación impositiva sería por juntas mixtas de autoridades federales y estatales;
- c) La recaudación correspondería a los Estados;
- d) El rendimiento se repartiría entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción en que las autoridades federales y locales acordaran y con relación al rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.

Con la idea de llevar a la práctica los acuerdos de la segunda CNF, se creó la Comisión Permanente de la Convención, la cual, se conformó con 8 miembros: 3 representantes de la Federación y 5 representantes de los Estados ubicados en las Zonas Norte, Central del Norte, del Pacífico, del Golfo y del Centro.

Los acuerdos no se llevaron a cabo en su totalidad, sin embargo, sí fueron tomados en cuenta algunos puntos. Se presentó una política tendiente a suprimir los diversos gravámenes locales, con una propensión a hacerlos federales y dando una participación de ellos a los Estados. Del mismo modo, el gobierno federal participó de algunos impuestos locales, así, el 18 de enero de 1934, con una reforma al artículo 73, fracción X constitucional, se establece que los Estados y Municipios participarían en la proporción que se estableciera en el Congreso y los Congresos locales, de la recaudación que se realizara del impuesto sobre energía eléctrica, siendo el establecimiento de este impuesto, una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Por otro lado, debemos mencionar también que en 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución, a efecto de establecer una delimitación clara entre los poderes impositivos de la Federación y de los Estados.

Esta iniciativa, que proponía combinar un esquema claro de competencias con contribuciones exclusivas para las Entidades y un mecanismo de participaciones federales, fue desechada en su momento por el Congreso de la Unión. Posteriormente, en 1938 se promulga el Código Fiscal de la Federación que estableció las reglas básicas para los impuestos federales, salvo que las leyes impositivas indicaran lo contrario.

El 24 de octubre de 1942, se publica un Decreto que modifica el artículo 73, fracción XXIX constitucional, que le da la facultad al Congreso para establecer contribuciones en los siguientes rubros:

- 1) Sobre el comercio exterior;
- 2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 constitucional;

- 3) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- 4) Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación y; f) explotación forestal.

A esta reforma, se suma la realizada el 10 de febrero de 1949, la cual, agrega a los impuestos especiales, el impuesto sobre producción y consumo de cerveza.

El Congreso de la Unión determinaría a través de una ley secundaria, la proporción en que las entidades participarían de dichos impuestos y los Congresos locales a su vez, se encargarían de determinar la participación de los Municipios.

Pese a estos avances, el impacto de esta Convención no fue el suficiente como para permitir una mejora sustancial en cuanto a la organización del sistema fiscal, es decir, lograr su desarrollo y equilibrio, lo cual se había planteado al inicio.

Partiendo de la consideración de estos elementos, es que podemos concluir que la 2da. CNF también fracasó.

I.2.3 3ra. Convención Nacional Fiscal

El 4 de octubre de 1947, en el discurso inicial de la 3ra. CNF, el Subsecretario de Hacienda, Eduardo Bustamante, reiteró que "...si el defecto fundamental del régimen fiscal... consiste... en la multiplicidad y diversidad de impuestos, en la pluralidad de las autoridades capacitadas para esclarecerlos, cobrarlos y aprovecharlos; en la diferencia de sus cuotas en relación de la localidad y no de la potencialidad económica, lleva a entorpecer la producción y circulación..."

Se aceptó que habían aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales, que se traducían en cargas económicas y molestias para el causante, pero que no incrementaban los ingresos del erario ni facilitaban su control. Se había generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigiaban al fisco y corrompían a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y de tanta molestia, ningún nivel del poder Ejecutivo tenía los recursos necesarios para dar un servicio público cabalmente. Ese defecto se llama multiplicidad recaudatoria y sólo podía ser solucionado con un nuevo sistema fiscal.

Tomando en cuenta lo anterior, se planteó el siguiente temario a tratar en dicha Convención:

- 1) Análisis y proyección de la imposición en los tres niveles: impuestos concurrentes entre Federación y Estados, impuestos concurrentes entre Estados y Municipios; impuestos exclusivos de la Federación, los Estados y los Municipios e, impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos;

- 2) Estructuración de un Plan Nacional de Árbitros y bases de la determinación dentro de él, de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, Estados y Municipios;
- 3) Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas a introducir en la Constitución, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la Federación, los Estados y los Municipios;
- 4) Designación del organismo que promueva la práctica de los resultados.

La 3ra. CNF, llegó a varias conclusiones y se instaló la Comisión Nacional de Árbitros, que garantizaría la suficiencia de ingresos en las tres entidades, que atenuaría el gasto por recaudación y permitiría ministrar la suficiencia de ingresos a las tres entidades. Permitiría también la elección de técnicas de recaudación más acordes a las características y posibilidades de la entidad en cuestión.

Otros puntos de acuerdo que cabe resaltar son los siguientes: Se acordó que en el caso de varios impuestos, por ejemplo, en el referente a sueldos y salarios, los ingresos debían ser gravados sólo una vez y los Congresos Estatales eliminarían los impuestos municipales y locales y participarían en la recaudación.

La Convención resaltó el hecho de que era necesario que los Municipios tuvieran los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, participando de los ingresos por impuestos estatales y federales.

Para realizar el gravamen de los comercios, la Secretaría de Hacienda propuso que se estableciera un sistema homogéneo en los Estados, haciendo que el gobierno federal suprimiera los impuestos especiales sobre el comercio y los sustituyera por un impuesto sobre ingresos comerciales, además de hacer que los Estados establecieran un solo impuesto sobre la industria y el comercio.

Del mismo modo la 3ra. CNF recomendó que el gobierno federal incrementara el porcentaje de la participación de los Estados en impuestos especiales.

También, se planteó la eliminación de los impuestos que gravaran artículos de primera necesidad, así como el establecimiento de un mejor control de los impuestos sobre el azúcar y la creación de impuestos especiales sobre artículos de lujo.

Se requería el establecimiento de un mecanismo integral en función de las mejores técnicas impositivas y administrativas correspondientes, sin el temor de provocar insuficiencias perjudiciales en una entidad y ventajas correlativas para otra, por cuanto que la misión de los conceptos de ingresos de participación, sería desempeñar un papel de equilibrio como garantía de suficiencia del sistema en conjunto, es decir, que las participaciones tendrían la función de dotar al sistema de una gran flexibilidad.

A partir de todas las recomendaciones surgidas de esta 3ra. CNF y dentro del marco de la reforma efectuada en 1942 al artículo 73 constitucional, se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LISIM) en 1947, en la que se estableció una participación en la recaudación de este tributo a favor de los Estados, Distrito Federal y Municipios que suprimieran sus impuestos generales sobre comercio e industria.

En 1951, con la publicación de una nueva LISIM, se estableció la posibilidad legal de que la Federación, celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para la recaudación y la participación en este impuesto Federal y fijó una cuota adicional para los Estados que se abstuvieran de mantener en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

1.2.4 Convención Nacional Hacendaria (CNH)

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), llevada a cabo el 30 de julio de 2003 en la ciudad de San Luis Potosí, convocó a legisladores y gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, a una Convención Nacional Hacendaria, para celebrarse en febrero de 2004.

La primera reunión preparatoria se celebró en Cuatro Ciénegas, Coahuila, el 20 de agosto de 2003, a propuesta del Gobernador del Estado, Lic. Enrique Martínez y Martínez.

La Convocatoria para la CNH, establecía entre sus finalidades, lograr una reforma constitucional en materia de federalismo hacendario. En este punto, se trata de otorgar competencias constitucionales de origen a los Estados y Municipios, así como al Distrito Federal.

Se pretendía constitucionalizar las potestades tributarias, que permitieran operar un federalismo eficaz, con la finalidad de que las entidades federativas y los Municipios, se convirtieran en los motores principales para el desarrollo económico y la estabilidad político-social de la Nación.

Así, la CNH representó un parteaguas para las relaciones hacendarias intergubernamentales, pues en ella se abordaron por primera vez, de manera conjunta e integrada, todas las partes de la Hacienda Pública (ingresos, gasto, deuda pública, patrimonio y la rendición de cuentas), así como las relaciones horizontales y verticales que debieran coexistir en un marco intergubernamental.

El arranque formal se dio el 28 de octubre de 2003, con la firma de la Convocatoria para realizar la Primera Convención Nacional Hacendaria, por los gobiernos federal, estatales y municipales, así como por los Congresos Federal y Locales, ahí se explica el carácter de la Convención como "trabajos preparatorios".

Se señaló que al emitirse la Convocatoria, se instalaría la Coordinación Técnica a fin de dar inicio a estos trabajos, asimismo, se estableció la organización interna que ésta llevaría, integrando los organismos de gobierno de la misma conforme a lo siguiente:

1) El Consejo Directivo, integrado por:

- ❖ El Presidente de la República;
- ❖ Los Gobernadores de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala;
- ❖ El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;
- ❖ El Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión;
- ❖ Los Secretarios de: Hacienda, Gobernación, Desarrollo Social y el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República;
- ❖ El Presidente del Congreso de Puebla, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del PRD y del PAN del Congreso Local de Chihuahua;
- ❖ Los Alcaldes de: Mérida, Xalapa y Durango.

2) La Coordinación Técnica integrada por:

- ❖ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- ❖ La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- ❖ El INDETEC;

3) La Dirección Ejecutiva.

4) Las Mesas de Análisis y propuestas.

La inauguración, la elaboración de propuestas, presentación de conclusiones y documentos finales, se realizó a partir del 5 de febrero de 2004 y hasta el 17 de agosto de ese mismo año. En esta misma fecha, se publicó la "Declaratoria a la Nación" que integró los resultados de cerca de 500 reuniones de trabajo, en las que se analizaron más de 451 documentos recibidos, mismos que contenían más de 3 mil ideas de cambio.

Derivado de estos trabajos, se consensuaron 341 propuestas ejecutivas agrupadas en 50 acciones. Las conclusiones de la CNH fueron:

- ❖ Gasto público: Se diseñaron estrategias en materia de Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Ciencia y Tecnología, Infraestructura y Desarrollo Económico, para consolidar sus mecanismos de gasto que permitan definir las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno, así como una estrategia para orientar la gestión del gasto público entre los órganos de gobierno
- ❖ Ingresos: Se propusieron estrategias y acciones para solucionar la insuficiencia de los ingresos fiscales del país, dependencia excesiva de los

ingresos petroleros, centralización de la política fiscal, limitación extra-constitucional de las facultades de las entidades, evasión y elusión, destacando lo siguiente:

- ♦ Potestades tributarias:
 - Otorgar a las entidades, la potestad de gravar con un impuesto local a las ventas con una tasa de 3%, de la cual dos puntos se destinarían a la entidad y uno a los Municipios, reduciendo la tasa general del IVA de 15 a 12% y en la frontera de 10 a 7%. De la recaudación que se obtenga, el 80% se autoliquidará por cada entidad y el 20% restante se distribuirá a las entidades integrando Fondos de Desarrollo Social.
- ♦ Eficientar la recaudación nacional:
 - Invitar a las entidades a participar en un programa para mejorar la recaudación de ISR e IVA de personas físicas. Esto sería optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento, con el excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la Federación en una proporción de 50-50.
- ♦ Fortalecer las finanzas municipales:
 - Modernización del Catastro, del Registro Público y de los sistemas de recaudación municipal, con apoyo de una instancia federal.
 - Opción de depósito directo de participaciones a Municipios que así lo soliciten.
 - Eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del Artículo 115 constitucional.
 - Que los Ayuntamientos cuenten con las facultades de aprobar sus tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales.
 - Lograr plena certeza jurídica y constitucional, para que las autoridades municipales puedan cobrar el Derecho de Alumbrado Público.
- ♦ PEMEX:
 - Adoptar un nuevo régimen fiscal para PEMEX, que le brinde autonomía y flexibilidad financiera, fomentando la inversión mediante tres derechos:
 1. Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos;
 2. Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos;
 3. Derecho sobre Hidrocarburos para un Fondo de Estabilización: que forme parte de la Recaudación Federal Participable (RFP), el 62% de la recaudación que se obtenga del Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos y del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos.
- ♦ Deuda pública:
 - Se propusieron estrategias y acciones para mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes disponibles a Estados y Municipios, así como plantear soluciones.
- ♦ Patrimonio público:

- Se planteó el objetivo de optimizar el aprovechamiento del patrimonio público, en beneficio de la sociedad mexicana en general, identificar y establecer criterios para su aprovechamiento, uso y disposición, así como generar criterios técnico-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial.
- ♦ Modernización y simplificación de la administración hacendaria:
 - Se propuso modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.
- ♦ Colaboración y coordinación intergubernamentales:
 - Se propone construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio, esto, con la finalidad de coadyuvar a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y Municipios, de lo que destacan las siguientes propuestas:
 - 1) Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participaciones;
 - 2) Redefinir el sistema de colaboración administrativa, a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales;
 - 3) Rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público, redefiniendo su estructura actual para transformarlo en un sistema nacional de la Hacienda Pública.
- ♦ Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas:
 - Se realizaron propuestas para configurar un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, acordándose algunos puntos a seguir para alcanzar los objetivos planteados:
 - 4) Impulsar la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos;
 - 5) Fortalecer los sistemas de información hacendaria de los tres niveles de gobierno, definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos;
 - 6) Fortalecer a los órganos de fiscalización y control interno de los tres ámbitos de gobierno, además de dar certeza jurídica en materia de fiscalización y control;
 - 7) Impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control, desarrollados por los entes gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno.

La CNH aspiró a la configuración de un nuevo modelo hacendario, sin embargo, aún no contamos con cambios significativos en la Hacienda Pública de los tres órdenes de gobierno y en las relaciones intergubernamentales de los mismos.

Además, de los 341 acuerdos de la Convención, solamente 11 fueron incorporados en el Paquete Económico y Miscelánea Fiscal 2005 y de éstos, solamente cuatro fueron aprobados por el poder Legislativo. A la fecha, muy pocos de los acuerdos alcanzados en la Convención, han podido plasmarse en leyes y reformas al marco hacendario mexicano, luego entonces, podemos afirmar que la CNH también fracasó.

1.3 El artículo 115 constitucional. Su relación con la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La reforma constitucional al artículo 115 fracción IV, apartado b), se dio en 1983 y ésta dispone que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso: las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Lo más trascendental de esta reforma, consiste en el otorgamiento de personalidad jurídica a los Municipios, para administrar libremente su hacienda, así como la eliminación de cualquier autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

El 28 de diciembre de 1979, se firmó el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual, se celebró entre el Lic. David Ibarra Muñoz, Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Dr. Alfredo Toxqui Fernández, Gobernador del Estado de Puebla, con la finalidad de regular las relaciones fiscales y fortalecer las finanzas públicas³¹.

En el artículo quinto de dicho Convenio, se estableció que las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representaba en dicho momento para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual, dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales, que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1979, pág. 119 en dicho convenio se da una referencia equívoca, ya que éste menciona lo siguiente "el titular de la SHCP el C. Lic. David Ibarra Muñoz, y el C. Lic. Guillermo Prieto Fortún, Subsecretario de Ingresos, y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca". Dicho convenio debería referirse al Estado de Puebla y no de Oaxaca.

Los Convenios Únicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, de 1977 y 1978, consignaron el compromiso de expedir la Ley de Coordinación Fiscal, la cual, fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 1 de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entraron en vigor en lo conducente, el 1° de enero de 1979.

El objetivo de dicha ley, era coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los de los Estados y Municipios, para establecer la participación que correspondería a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos dichas participaciones.

La proporción de las participaciones federales que reciben los Municipios de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones, nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse, y las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios. Así, la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados y éstos contarán con cinco días hábiles para entregarlas una vez que las reciban.

El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; plazo luego del cual, éstos pueden demandar recargos y compensación conforme al Índice de Precios al Consumidor (accesorios); de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

En caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los gobiernos de las entidades deberán publicar en su Periódico Oficial y página de internet, a más tardar el 15 de febrero, el calendario de entrega, el porcentaje, fórmulas, variables y montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. Así como publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Ahora bien, observando la Constitución, podemos manifestar que existe una contradicción en la legislación, ya que nos encontramos con la invasión de facultades entre los niveles de gobierno y nos referimos principalmente a los Convenios de Adhesión al SNCF, que se firman entre el Titular de la SHCP y el Gobernador del Estado de Puebla, para suspender las contribuciones en las que puedan existir concurrencias impositivas entre las facultades de la Federación y las de los Estados.

La Constitución no delimita en forma específica la materia impositiva que corresponde a la Federación, a los Estados y a los Municipios. Establece que tanto el

Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre, se da lugar a la doble o múltiple imposición, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y Estados.

El artículo 31, fracción IV, permite la concurrencia impositiva, pero esto no quiere decir que una misma fuente de ingresos fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. "Simplemente el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias de cada ámbito de gobierno."³²

Todo esto "supone", que el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, trabajan con la prudencia necesaria para no establecer impuestos dobles o triples a los contribuyentes³³ y resulta intrigante observar, cómo la coordinación fiscal se establece en una ley secundaria y no en la Carta Magna.

A este respecto, se ha dicho que "el acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y Municipios reciben la participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención se dice, no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir la participación en el impuesto establecido por la Federación."³⁴

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, se dijo que "los Estados en base a su soberanía", podrían optar por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o no hacerlo, pero es importante señalar que la formulación de dicha ley no favorece, como se dice en ella, a los Estados con respecto a cuidar su soberanía, ya que se les dice que es optativo adherirse o no, pero si no lo hacen, no se les dará el por ciento de recursos que les correspondan y se seguirán cobrando los impuestos federales en sus territorios.³⁵

Se crea por lo tanto, un sistema absorbente que con su sinergia, positiva o negativa según la óptica, obliga a todas las entidades federativas a adherirse, más por una cuestión de fuerza que tal vez por conveniencia.

Se pregona también, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha incrementado el potencial productivo de sus Estados adheridos y genera a su vez, una constancia significativa en esa potencialidad, que permite de una mejor manera la planeación en el gasto público.

³² Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, año III T. III, No. 39, pág. 113.

³³ *Idem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 114.

³⁵ Ponencia del Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias, Académico de la Universidad Panamericana-Campus Guadalajara (Mesa 10 en Materia Fiscal, junio del 2011).

Tal vez sea así, o tal vez no para algunas entidades federativas, pero sobre esta perspectiva, se dejan entrever algunas opiniones experimentadas al respecto:

"Nuestro sistema es concurrente, esto significa que con la venta de evitar la doble tributación y meterle mayor eficiencia al sistema fiscal del país, los Estados se adhirieron a un sistema de coordinación dejando en suspenso los impuestos que podrían ellos tener. Mencionaba un gobernador del norte, el anterior gobernador de Sinaloa, que si Sinaloa recaudase sus impuestos, los impuestos a los que tendría derecho constitucionalmente, recibiría mucho más recursos que los que recibe de participaciones."³⁶

"El acuerdo era que a los Estados se les compensaría con participaciones por esta cesión de facultades al gobierno federal, las cuales serían crecientes.

Empezamos como con un 12.5 por ciento en 79; llegamos, todavía siendo Secretario de Hacienda el Maestro Ibarra, al casi 16.3 por ciento y después ya fue una evolución pequeña. En 1999 eran 18.5 y en 95 llegamos al 20 por ciento, más el punto de la coordinación en derechos. O sea, realmente se distribuían con las reglas 21 por ciento."³⁷

"(...) Ha habido efectivamente también en algunas entidades, falta de responsabilidad fiscal, pero hay entidades que están planteando y que están pidiendo que se le regresen potestades tributarias con capacidad para recaudar, pero no se les han querido regresar ni se toca el tema.

El argumento es que si se les deja, por ejemplo, la administración de personas físicas, empezando por el régimen intermedio, Hacienda va a perder el control de los padrones de contribuyentes.

No se les da el impuesto a las ventas finales, que se plantea desde antes de la convención hacendaria, porque equivaldría tener que bajar en el mismo porcentaje la tasa del Impuesto al Valor Agregado.

Entonces, es un juego y luego, en la colaboración administrativa no se les deja revisar grandes contribuyentes; entonces, hay una falta de simetría muy fuerte.

Nada más para terminar voy a mencionar los grandes problemas de los Estados. El endeudamiento, los Estados se han endeudado; no es importante en relación al PIB, lo dicen las calificadoras, porque para ellos es buen negocio calificar. Sin embargo, en relación a los ingresos ya hay casos extremos de Quintana Roo, de Sonora, de Veracruz, que han incrementado sus deudas casi al 170 por ciento del equivalente a sus participaciones y lo más importante es que el incremento más fuerte se ha hecho de septiembre de 2010 a la fecha, porque unas participaciones están por debajo de su nivel en términos reales del 2008, igual que la recaudación

³⁶ Colmenares Páramo, David, Académico y Asesor en temas de coordinación fiscal (Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal, junio de 2011).

³⁷ Idem.

tributaria. Sí es cierto, estamos arriba 6.2 por ciento de la recaudación del año pasado, pero estamos por debajo de los niveles del 2008.

Por eso son las “broncas” cada fin de año; en octubre, ya que por ejemplo el gobierno de Oaxaca no tiene recursos para pagar los sueldos; entonces, tiene que negociar con Hacienda para que el siguiente año le adelanten recursos del siguiente año, con todo lo que implica utilizar recursos de un presupuesto no aprobado. (..)³⁸

“(..) En la actualidad, existe en nuestra Constitución, en teoría, un sistema federalista, y en la práctica, un sistema centralizado a favor de la Federación, en perjuicio de los Estados y de los Municipios. Desde hace un par de décadas, las transferencias de recursos de la Federación hacia los Estados y de éstos hacia los Municipios, ha aumentado considerablemente, pero, esto ha propiciado mayor dependencia financiera. Parece ser que se ha confundido mayor transferencia de recursos con mayor potestad tributaria estatal.

Cuando nuestra Constitución, se refiere a las entidades federativas, lo hace refiriéndose a entidades soberanas, y el hecho que en la actualidad, su presupuesto anual provenga en un 95% de la Federación y sólo un 5% de impuestos propios, los ha convertido en meras dependencias regionales y no como se pensó desde 1824, en Estados soberanos con potestad tributaria propia de cualquier Estado soberano. (...)³⁹

El artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas, sin embargo, el Estado no es consistente en informar al principio del ejercicio fiscal, las participaciones que les corresponden a los Municipios; aunado a esto, no se da cumplimiento al sistema existente para enterarse de las bases, montos y plazos que publiquen los Congresos locales, que les permitiría cumplir con el objetivo de coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal y establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, para distribuir entre ellos dichas participaciones como lo menciona en su artículo 1°.

Es hasta el 31 de diciembre del 2000, que se publica en el DOF la reforma que establece a los gobiernos de las entidades federativas, la obligación de publicar 15 días después de la SHCP dé a conocer en el DOF el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados que recibirá cada Estado del FGP y FFM dichos datos.

Así, las deficiencias de operación advertidas en este sistema, se han convertido en un medio para distribuir incorrectamente las participaciones en

³⁸ Ídem.

³⁹ Ponencia del Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias, Académico de la Universidad Panamericana-Campus Guadalajara (Mesa 10 en Materia Fiscal, junio del 2011).

ingresos federales, que legalmente les corresponden por ejemplo a los Municipios del Estado de Puebla, desconociéndose si en el proceso, se ha cometido peculado, abuso de autoridad, usurpación de funciones, colusión de funcionarios y ejercicio indebido de atribuciones, que en su conjunto, hablan de conductas antijurídicas, pues en ellas se margina a los congresos locales, únicas instancias facultadas para distribuir las participaciones federales.⁴⁰

Debido a lo anterior, en este sistema se han acumulado miles de millones de pesos que deberían resarcirse a las haciendas municipales afectadas.

Las autoridades gubernamentales del Estado de Puebla, han establecido *de facto* como criterio principal, la discrecionalidad en la distribución de estos recursos presupuestales, que son en origen propiedad de los Municipios y se encuentran retenidos ilegalmente por los gobiernos locales.

El único medio de defensa con que cuenta el Municipio para reclamar sus derechos financieros, es la controversia constitucional.

"...Las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al del fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar..."⁴¹

De la misma manera, se obliga a los gobiernos estatales a publicar, por lo menos una vez al año, en el periódico oficial y en el diario de mayor circulación en la entidad, las participaciones que correspondan a los Municipios hasta el año 2000; a partir de entonces, sólo en el periódico oficial.

Esta problemática entre otras para el caso específico del Estado de Puebla, llevó a que el 20 y 24 de Febrero de 1998, quince Municipios en total, promovieran una controversia constitucional en contra de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, aprobada por el Congreso del Estado de Puebla en enero de ese mismo año, estando a cargo como Gobernador constitucional el C. Lic. Manuel Bartlett Díaz.

La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, como más adelante se verá, contravino de modo flagrante el imperativo constitucional que establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Estado y sus

⁴⁰ Rascón Marco, "Robo a los Municipios", La Jornada, 28 de febrero de 2006.

⁴¹ Azuela Mariano, "Participaciones federales a los Municipios. Obligación de la autoridad Estatal de transparentar la información para su distribución", Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie: Decisiones relevantes de la SCJN, México 2006, pág. 49

Municipios y que protege principalmente la autonomía municipal para administrar su hacienda.

I.4 El análisis a las controversias constitucionales 04/98 y 06/98

El estudio a fondo sobre el sentido en que fueron emitidas estas resoluciones, hace posible identificar algunos de los principales antecedentes que moldearon el actual esquema de participaciones para el Estado de Puebla

Es posible advertir además el esqueleto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a la luz de un conjunto de esferas jurídicas ya preestablecidas en la Constitución, en donde es parte fundamental, como se dijo anteriormente, la suspensión de la soberanía estatal para el establecimiento de ciertos tributos, pero cuidando en todo momento, el riesgo latente de afectación a la autonomía política, administrativa y económica, existente entre los Municipios, los Estados y la propia Federación.

I.4.1 El elemento normativo e histórico

Los elementos constitucionales que configuran la distribución de facultades y competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, los encontramos en los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117 fracciones IV, V, VI y VII, 115, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM.

En ambas demandas, la acción ejercida por parte de los Municipios, está soportada en lo que establece el artículo 115 constitucional, en donde se trae a colación también, la evolución que ha tenido esta disposición a lo largo del tiempo.

El primer antecedente, se remonta al Congreso Constituyente de 1917. Ya estando integrada la Federación, surgieron dos posturas ambivalentes respecto a la figura del Municipio y su relación impositiva con los otros dos órdenes de gobierno.

La primera, refería que los Municipios no podían considerarse como entes totalmente autónomos, pues se encontraban intrínsecamente ligados a los Estados en cuyo territorio estuviese su asiento y demarcación.

La segunda y más atinada, sostenía que el Municipio sí cuenta de hecho con autonomía hacendaria, pues se trata de la célula política del Estado, y en cuanto éste o la Federación intervinieran coactivamente sobre su autonomía, la figura del Municipio como tal dejaría de subsistir y con ello, el equilibrio existente entre los tres niveles de gobierno.

El cuestionamiento que en parte dio origen a dichos planteamientos, se orienta a cuestiones de hecho, en donde el gobierno del Estado, para su organización, colocó autoridades o jefes políticos entre la figura municipal y la figura estatal, trasgrediendo con ello el esquema constitucionalmente reconocido, en donde debe

existir intervención directa entre el Estado y sus Municipios y viceversa. Es decir, no existe una relación de subordinación entre los segundos y el primero, sino que están en un nivel de coordinación, pues ambas instancias de gobierno, cuentan con esferas de competencia claramente definidas y que interactúan entre sí.

De esta forma, la figura del Municipio y su estatus constitucional actual, no fue producto instantáneo de reformas, pues se requirió reconocer su naturaleza jurídica, a la luz de las circunstancias que limitaron su autonomía. Sin embargo, sí existió un punto de partida esencial en cuanto a la autonomía hacendaria del Municipio y su reconocimiento como tal dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Definitivamente, el elemento que detonó el proyecto de reformas al artículo 115 constitucional, se deriva de la aprobación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1979, pues la construcción y puesta en operación de dicho sistema, arrojó inmediatamente la necesidad de otorgar a la figura del Municipio, la protección jurídica del más alto nivel para garantizar en el acto, que no se vulnerara en forma alguna la hacienda municipal y con ello, que se comprometiera el balance jurídico, económico y político del Estado de Derecho mexicano.

Para esto, se reitera la relevancia tan importante que tuvo el año de 1982, pues por iniciativa del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se logró consolidar jurídicamente el derecho de los Municipios a recibir tales participaciones federales, pero no solo eso, sino que además, se reconoció parte de su autonomía hacendaria, al establecerse constitucionalmente la facultad irrestricta de los Ayuntamientos, para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

Al ser el Municipio la célula política del Estado y ser reconocido con tal calidad, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se reconfiguró también como un mecanismo para fortalecer las Haciendas Municipales y propender de tal forma, a un crecimiento vertical del país, partiendo desde el elemento mínimo de su composición.

Cabe resaltar que el sistema de federalismo fiscal, además de tener naturalmente implicaciones fiscales, financieras y administrativas, supone el ejercicio de todo un aparato jurídico sustentado en la Constitución y sus leyes reglamentarias (bloque normativo), en el que se emplean al máximo las esferas de competencia de la Federación, de los Estados y de sus Municipios.

Existe, por lo tanto, una delgada línea que divide el correcto ejercicio del sistema tributario basado en un esquema de coordinación, y la posible invasión de facultades, al establecer mecanismos que coarten las potestades tributarias en los diferentes niveles de gobierno, principalmente entre las relaciones intergubernamentales que mantiene el Estado y sus Municipios.

Esto se viene manifestando en las diferentes actividades de gobierno y conforme los recursos se van distribuyendo desde la Federación, hacia el Estado y finalmente hacia los Municipios.

I.4.2 El caso particular de contienda

Estas controversias constitucionales fueron promovidas por 15 Municipios de los 217 que integran al Estado de Puebla. La primera, con fecha 20 de febrero de 1998, fue promovida por los Municipios de: Puebla, Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacán y Santiago Miahuatlán. La segunda, se promovió con fecha 24 de febrero de 1998, por los Municipios de Aljojuca, Nealtican y Attepeixi.

Principalmente, ambas controversias constitucionales versan sobre la creación, organización y funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES) y también, sobre el establecimiento de las atribuciones que le fueron conferidas a las Juntas Auxiliares de los Municipios, por considerar a dichos organismos, con el carácter de autoridades intermedias entre los Municipios demandantes y el Estado de Puebla.

I.4.3 La óptica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Debido a la rigurosa imparcialidad que en principio debe mediar en las resoluciones de la Corte, y a la necesidad de mantener un control constitucional más allá de lo que a veces exponen los sujetos demandantes, es común que después del análisis a los planteamientos partes, existan puntos a favor y puntos en contra para cada una de ellas.

Tal es el caso de las controversias constitucionales 04/98 y 06/98, pues si bien no se concedió la razón en su totalidad a los Municipios demandantes, sí se declaró la inconstitucionalidad a los artículos 13, 14, 44, 57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y de los actos de aplicación de dichas disposiciones en los términos precisados por las sentencias correspondientes.

De estos debates legales, es posible desprender ciertos elementos fundamentales, sobre los cuales se apoyaron las sentencias analizadas:

- 1) El análisis al libre manejo del patrimonio de la hacienda municipal:

Éste es sin duda el punto de partida para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le permitió distinguir, entre un correcto ejercicio de atribuciones por parte del Estado de Puebla, y la invasión a la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

De acuerdo con la Corte, la libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos para satisfacer sus necesidades.

Así pues, entre hacienda municipal y libre administración hacendaria, es necesario precisar y distinguir si la totalidad de la primera o sólo una parte de ella, entra en el régimen de libre administración hacendaria.

Es correcto afirmar, que de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere el artículo 115, fracción IV, inciso b) constitucional, son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

Debe concluirse entonces, que esta disposición no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino la de precisar en lo particular, aquéllos conceptos de ésta, que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria por parte de los Municipios.

Éste artículo establece la prerrogativa de los Municipios para que administren libremente sus haciendas, sin intervención directa de los Estados a que pertenezcan, o bien, de la propia Federación.

No obstante, la libre administración de la hacienda municipal, no puede entenderse como una libertad absoluta e irrestricta, sino dentro del marco constitucional federal y estatal, y en congruencia con las facultades que ambas normas constitucionales otorgan al Congreso del Estado de Puebla.

2) Sobre la naturaleza de las participaciones federales:

Estos recursos tienen su razón de ser, en virtud de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, a causa de una facultad concurrente.

La característica particular de estos recursos, es que tanto la Federación como los Estados, pueden gravar la misma fuente, pero convienen mutuamente, para que no se dé una doble tributación, y los ingresos que se obtengan a través de este mecanismo, se entreguen a la Federación para que ésta los redistribuya, participando así de dichos recursos en la forma correspondiente.

3) Sobre la naturaleza de las aportaciones federales:

Estos recursos provienen de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trata de recursos federales, los cuales se destinan para los Estados y Municipios. Esta partida se crea para

coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas y dicha ayuda de la Federación a los Estados y Municipios, es independiente a los recursos que estos últimos reciben en carácter de participaciones federales.

Por lo anterior, las autoridades federales mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, determinan el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidos estos recursos, y en caso de incumplimiento, pueden suspender las ministraciones respectivas e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos.

4) Sobre la naturaleza de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal:

Aunque estos Comités son calificados como de Desarrollo Municipal, su forma de integración no pudo identificarlos como parte del gobierno del Estado o del Municipio. Estos organismos se integraron por el Ayuntamiento del Municipio, por el total de juntas auxiliares de cada Municipio, por los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los Comités de Obra del Municipio, así como por los representantes del Órgano de Planeación Estatal.

No se consideraron como órganos municipales o estatales, pues la forma de su integración no es la que determinó la naturaleza municipal o estatal del mismo, sino más bien, la disposición expresa que lo considere orgánicamente en uno u otro.

Por lo tanto, se afirmó que dichos Comités constituyeron una autoridad al margen del gobierno, pues la máxima autoridad administrativa de los Municipios lo es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano.

Bajo esta premisa, la principal invasión en la esfera de competencia de los Municipios, se configuró al otorgar a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, la facultad de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población.

La Corte concluyó finalmente que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, no sólo se establecieron como órganos de planeación y coordinación por encima de la figura municipal, sino que a éstos se les dotó de facultades que implicaron el sometimiento del Ayuntamiento y de sus Juntas Auxiliares, a los planes, programas y jerarquización de obras y acciones autorizadas por los referidos organismos.

5) Sobre la naturaleza de las Juntas Auxiliares:

Dichos organismos no se catalogaron como autoridades intermedias, ya que estas Juntas sí se encuentran consideradas orgánicamente dentro de los Municipios, a la luz de lo que establecen los artículos 16 y 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Debido a que las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, y que además, ejercen estas atribuciones dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección los Ayuntamientos, no se constituyeron como autoridades intermedias que afectarían la esfera de competencia de los Municipios, pues son únicamente órganos de consulta permanente, sin facultades de decisión.

5) Sobre la diferencia existente entre la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla:

En las controversias constitucionales 04/98 y 06/98, los Municipios demandantes argumentaron además la invasión en la esfera de competencia de la Federación por parte del Estado de Puebla, al no apegarse la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo a las bases, montos y plazos en materia de aportaciones federales.

El caso particular, estriba en los plazos establecidos para el suministro de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, pues mientras los artículos 32 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal dispusieron que este fondo se entregaría mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil directa, sin más limitaciones ni restricciones, los artículos 73, 74 y 75 de la Ley que se impugnó, condicionaron a los Municipios para que éstos contaran previamente con la aprobación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, respecto a los programas de obras y acciones correspondientes, para que así, el gobierno del Estado de Puebla aprobara los expedientes técnicos y se procediera de esta forma a la ministración de los recursos hacia los Ayuntamientos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación suplió finalmente la deficiencia de los Municipios demandantes, ya que el concepto de violación empleado por estos, infería más bien una relación de supremacía normativa entre las leyes federales y las leyes estatales, de tal manera que existiera supeditación de las segundas con respecto a las primeras, sin embargo, atinadamente se corrigió el argumento bajo la óptica de lo que sí y lo que no están facultadas para normar las legislaturas estatales, siendo así que emitida ya una ley de carácter federal, la ley estatal que tenga vinculación con ésta no puede reformarla, pues se estaría alterando el equilibrio jurídico y político que la propia Constitución establece en los artículos 124, 134, primero y cuarto párrafos, en relación con el artículo 74, fracción IV, por existir contravención a las facultades que tiene la Federación para administrar su hacienda

pública y para destinar y regular sus recursos federales como son las aportaciones federales.

De éste último contexto, puede desprenderse que con la emisión y aprobación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, el gobierno de dicho Estado no solo invadió la esfera de competencia de sus 217 Municipios integrantes, sino que además, invadió la esfera de competencia de la Federación, al modificar la forma en que ésta dispuso originalmente enterar las aportaciones federales relacionadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, obligando a los Municipios, a supeditarse a lo aprobado por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Este es sin duda, un claro ejemplo de la complejidad y el reto que representa operar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dentro de un esquema normativo rígido, que se encuentra ya preestablecido y sumamente estudiado, tanto en múltiples ópticas como en los diversos niveles de gobierno.

Por ello, tal vez el elemento normativo es el que finalmente ancla este sistema a una estructura casi inmutable o poco modificable y obliga naturalmente a los Estados de la República a continuar adheridos a este esquema de federalismo fiscal.

1.4.4 El punto ciego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Si bien la Corte procedió a declarar inconstitucional el artículo 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, por condicionar a los Municipios, a la entrega directa de recursos de participaciones federales hacia sus Juntas Auxiliares, también lo es que omitió analizar la atribución que se apropió el Congreso del Estado de Puebla, al establecer el monto que se les debía enterar a dichas Juntas Auxiliares para su operación y funcionamiento.

Apoyándonos en los mismos fundamentos que empleó este órgano de control constitucional para declarar la inconstitucionalidad a los diversos artículos de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, podemos afirmar, que el artículo 43 de esta Ley, también tuvo que declararse inválido por vulnerar dos prerrogativas fundamentales de los Municipios.

La primera, consistente en el libre manejo del patrimonio de la hacienda municipal y, la segunda, referente a la facultad irrestricta de los Ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

Esta invasión a la esfera de competencia de los Municipios, se origina al establecer el monto mínimo que recibirán estos organismos, con cargo al recurso proveniente de participaciones federales, cuya distribución se estableció a razón del 5% cuando el Municipio contara con 1 y hasta 5 juntas auxiliares; del 10% cuando el Municipio contara con 6 y hasta con 10 juntas auxiliares y del 15% cuando el Municipio contara con 11 o más juntas auxiliares.

De acuerdo con lo expuesto por las autoridades demandadas, las Juntas Auxiliares requieren de la entrega inmediata de estos recursos, con el objeto de estar en posibilidad de prestar los servicios y ejecutar las acciones que les corresponden en el ámbito de su competencia.

Pero atinadamente, a consideración de los Municipios demandantes, sí se obliga a los Ayuntamientos a entregar a las Juntas Auxiliares un determinado porcentaje de los recursos provenientes de las participaciones federales recibidas, lo cual, se traduce en gastos que no están contemplados en sus presupuesto de egresos y que constitucionalmente deben ser aprobados exclusivamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Desde un punto de vista objetivo, apartado de ambos planteamientos, se considera que el problema principal radica en el establecimiento directo del recurso que le corresponderá a las Juntas Auxiliares, con cargo al patrimonio de la Hacienda Municipal, sin mediar autorización del Ayuntamiento del Municipio en la merma del presupuesto municipal, aún y cuando se argumente que tales recursos serán destinados a la obra pública.

Asimismo, es importante destacar que sí existe un conflicto constitucional, cuando el Estado de Puebla condiciona la entrega directa del recurso hacia las Juntas Auxiliares, por tratarse de un patrimonio que entra al rubro de la libre administración de la hacienda municipal, pues se trata de un recurso que proviene de las participaciones federales y no así de las aportaciones que entrega la Federación, las cuales sí se encuentran sujetas a condicionamientos y verificaciones en cuanto a su aplicación.

I.4.5 La contradicción de espíritus en la norma

En estas sentencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplió las deficiencias de los Municipios demandantes, bajo el argumento de proteger la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más allá de lo planteado por las partes, sin embargo, este criterio de suplencia ampliamente reconocido en el Poder Judicial de la Federación, contrasta con los alcances que se obtuvieron finalmente al resolver tales controversias, pues conforme a los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución y 42 de su Ley Reglamentaria, la citada declaratoria de invalidez, sólo surtió efectos entre los 15 Municipios demandantes, por tratarse de la impugnación a una Ley Estatal.

Con esto, de una u otra forma se consintió la aplicación de diversos artículos declarados formalmente inconstitucionales, respecto de los 202 Municipios del Estado de Puebla que no impugnaron la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Finalmente y a manera de complemento, es importante indicar que la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla, que fue publicada en el Periódico

Oficial del Estado de Puebla el 20 de marzo de 2009 y que abrogó a la Ley para el Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla, recobra expresamente la exclusión o adecuación, de aquellas disposiciones que mediante las controversias constitucionales 04/98 y 06/98, fueron declaradas inconstitucionales por invadir la esfera de competencia tanto de los Municipios, como de la Federación.

I.5 Mecanismos de distribución a entidades de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y sus modificaciones

La adhesión de los Estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se llevó a cabo mediante convenios que celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para ello la Ley de Coordinación Fiscal fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 1 de enero de 1980 salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entraron en vigor en lo conducente, el 10 de enero de 1979.

El objeto de dicha Ley es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, así como establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y de esta manera distribuir entre ellos dichas participaciones. Para ello establece fondos de distribución, los cuales, de acuerdo a la ley y conforme pasó el tiempo, se fueron modificando.

Para 1980, la Ley se encontró dividida de la siguiente manera:

- 1) Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos federales.
- 2) Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 3) Capítulo III. De la colaboración administrativa entre las Entidades y la Federación.
- 4) Capítulo IV. De los organismos en materia de coordinación.

Los Estados, una vez adheridos al sistema participarían en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos y dichas participaciones se distribuyeron por medio de dos fondos:

- 1) El Fondo General de Participaciones (FGP) Que representó el 13% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y se incrementó con el por ciento que represente;
- 2) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFC) que representó el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuvo la Federación por concepto de impuestos.⁴²

⁴²Cfr. Artículo 2 Fracc. I y II, Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, n. 39.

La Ley también establece que adicionalmente las entidades participarían en los recargos sobre impuestos federales, así como en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que las Leyes definieran como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad.

Ésta recibiría el 50% de su monto, cuando proviniera de renta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales.

De la misma manera establece que no se incluirían las participaciones sobre los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones que correspondieran a los Municipios, ya que éstas últimas serían cubiertas directamente por la Federación.

La proporción de las participaciones federales que recibirían los Municipios de los Fondos General y Financiero Complementario de participaciones nunca sería inferior al 20% de las cantidades que correspondieran al Estado, el cual habría de cubrirse y las Legislaturas locales establecerían su distribución entre los Municipios.

Las Participaciones que correspondieran a las entidades en los fondos, se calcularían por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual, en forma provisional, afectaría mensualmente a dichos fondos, los mismos por cientos calculados sobre la recaudación total de la Federación en el mes de calendario anterior, por lo que recibirían las cantidades que les correspondieran conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

A más tardar, dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal de la Federación, ésta determinaría la recaudación total por concepto de impuestos que hubiera obtenido en el ejercicio, aplicaría las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formularía de inmediato las liquidaciones procedentes.

Sólo la Federación otorgaría estímulos fiscales, en relación con los ingresos federales, los cuales afectarían exclusivamente la porción neta de la Federación.

Las entidades no otorgarían estímulos con las participaciones que recibieran de ingresos federales. Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, a salvo el pago de deudas contraídas por la entidades a favor de las instituciones de crédito nacionales o autorizadas para operar en territorio nacional, siempre que estén registradas esas deudas en la Secretaría de Hacienda, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación.

La compensación entre las entidades y la Federación derivadas de las participaciones, sólo se podría hacer con acuerdo de las partes interesadas.

Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Las Entidades podrán celebrar convenios de coordinación con la Federación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades.

En dichos convenios se precisarán las facultades correspondientes y las autoridades locales serán consideradas como autoridades fiscales federales, y sólo precederán contra ellas los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- 1) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- 2) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- 3) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Por lo tanto, una vez establecido el mecanismo general mediante el cual la Ley de Coordinación Fiscal configure las participaciones, se expondrá la forma de distribución y las modificaciones que ha sufrido dicha ley hasta nuestros días.

Para ello se establecerán los fondos de distribución de las participaciones, siendo éstos los siguientes:

- ❖ Fondo General de Participaciones
- ❖ Fondo Financiero Complementario
- ❖ Fondo de Fomento Municipal
- ❖ Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- ❖ Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- ❖ Derechos Adicionales sobre Extracción y Petróleo
- ❖ Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- ❖ Comercio Exterior

La Recaudación Federal Participable es aquella que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

De dicha recaudación se desprenden tales fondos, los cuales, a través del tiempo se han derogado.

El Fondo General de Participaciones que representará el 13% de los ingresos anuales de la Federación por concepto de impuestos y se incrementará en la medida en que crezcan los ingresos federales; y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones que representa el 0.37% de los ingresos por concepto de impuestos.⁴³

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 3, que la cantidad que corresponde del FGP es la siguiente:

I.- El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior, es decir, que se obtendrá un cociente dividiendo el monto al que asciende la participación de una Entidad proveniente del Fondo General en el año anterior, entre el monto de la recaudación obtenida por la Entidad en el mismo año:

$$\text{Coc1} = \text{MPE } t-1 / \text{RFP } t-1$$

II.- El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año, es de:

$$\text{Coc2} = \text{RFP} / \text{RFP}$$

III.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a las fracciones I y II.

IV.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción III, calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

$$\text{COC} = \sum \sum [(\text{Coc1})(\text{Coc2})]^i$$
$$\text{Proporción de participación} = \{[(\text{Coc1})(\text{Coc2})]^i / \text{COC}\} 100$$

⁴³Cfr. Artículo 2 Fracc. I y II, Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, n. 39.

El Artículo 4 establece que el Fondo Financiero Complementario se distribuirá entre las entidades de modo de favorecer a aquéllas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, tomando en cuenta la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe especificar que de acuerdo al artículo 5 transitorio, en 1980 no se aplicará el procedimiento señalado en el artículo 3 de esta Ley, sino que procederá como sigue: Se sumarán todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus Municipios con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de las recaudaciones, que la entidad hubiera obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no deba mantener en vigor al iniciar la vigencia de la presente Ley.

Se determinará la recaudación que obtenga la Federación en el mismo año en toda la República, se dividirá las Participaciones recibidas entre la recaudación Federal, por último se sumarán los resultados obtenidos en todas las Entidades y se determinará el por ciento que represente la Participación de cada Entidad del total, dicho por ciento será la proporción en que participe cada Entidad del Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980.⁴⁴

$$\text{Coc}_i = PE\ 1978 / RF\ 1978$$
$$\text{Proporción de participación} = (\text{Coc}_i / \sum \text{Coc}_i) \cdot 100$$

Para el año de 1980, se modifica el artículo 2 en su fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, de 0.37% que se establecía a 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, lo cual constituirá el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y se distribuirá entre las entidades federativas, a partir del mes en que el conjunto de las mismas convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento de distribución de dicho Fondo.

Además no se incluiría entre los ingresos totales que obtenga la Federación, los impuestos adicionales del 3% sobre importaciones, 1% de exportaciones de petróleo y el 2% de las demás exportaciones.

A dichos impuestos adicionales se les aplicará lo que establece el nuevo artículo 2-A que determina el monto de la participación en los impuestos adicionales del 3% sobre importación y del 2% sobre exportaciones, del cual participarían con el

⁴⁴ Cfr. Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, n.39.

95% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por donde se realice la importación o exportación.

Del impuesto adicional del 1% sobre exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participará con el 95% a los Municipios de la siguiente manera: el 10% de la participación a los Municipios donde se encuentre las aduanas fronterizas o marítimas por las que se realice la exportación, y el 90% de la participación se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal, que se distribuirá entre los Estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario.⁴⁵

En el artículo 10 transitorio, se establece que los porcentajes de participación sobre el impuesto adicional sobre exportación de petróleo se sustituye en 1981 y 1982 por los siguientes:

En 1981 el porcentaje al que se refiere la participación a los Municipios donde se encuentren las aduanas será del 50% y la parte destinada a conformar el Fondo de Fomento Municipal será de 50%.

En 1982 el porcentaje al que se refiere la participación a los Municipios donde se encuentren las aduanas será del 30% y la parte destinada a conformar el Fondo de Fomento Municipal será de 70%.

En 1981, al artículo 2 en su fracción I, se agrega un párrafo, una adición al Fondo General de Participaciones con el 0.5% de los ingresos totales anuales por impuestos a las Entidades coordinadas en materia de derechos.

El artículo 2-A no se aplica en este año, ya que el artículo 4 transitorio establece que se amplía para 1981 la vigencia del 5 transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones por dicho año se liquidarán en la misma forma como se efectuó para el año de 1980, determinando que se participará a los Municipios de los impuestos adicionales sobre importación y exportación de la siguiente forma: 95% de los impuestos adicionales, del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación donde se encuentre la aduana.

El 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la siguiente forma: una tercera parte se dividirá en dos, la primera, es decir el 10% a los Municipios con aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación y la segunda, es decir el 90% se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal, que se distribuirá conforme a las reglas con que se distribuye el Fondo Financiero Complementario; las dos terceras partes restantes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal y se repartirá conforme a las mismas

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980, n. 40-I, p. 28.

reglas y en las proporciones que corresponda, entre los Estados que se coordinan en materia de derechos.⁴⁶

En el artículo 5 transitorio, se establece que durante 1982, 1983 y 1984, la participación en el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a que se refiere el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se dividirá en la forma siguiente:

Una tercera parte se destinará al Fondo de Fomento Municipal y a los Municipios donde están ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas como sigue:

- 1) El 50% al Fondo de Fomento Municipal y;
- 2) En un 50% a los Municipios donde estén ubicadas las aduanas;

En 1983 y 1984, de la siguiente manera:

- ❖ En un 70% al Fondo de Fomento Municipal y;
- ❖ En 30% a los Municipios donde estén ubicadas las aduanas.

Las otras dos terceras partes se incrementarán en el Fondo de Fomento Municipal y se distribuirán a las Entidades federativas que se coordinan en materia de derechos, en las proporciones que les correspondan.

En 1982, en el artículo decimoquinto transitorio establece que se amplía la vigencia de las Participaciones, en donde para dicho año se liquidarán en la misma forma que en los años de 1980 y 1981, de acuerdo a lo que establece el artículo decimoquinto transitorio de la Ley de 1981.

En el mismo año, se adiciona a la fracción I del artículo 2, relacionado a los Estados adheridos al SNCF y que se encuentran coordinados con la Federación en materia de impuesto sobre adquisición de inmuebles. Éstos participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto, correspondiendo cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad.⁴⁷

En el artículo 3 de LCF, la forma de calcular el FGP se modifica quedando del siguiente modo:

- ❖ La Entidad recibirá hasta una cantidad igual a la del año anterior;
- ❖ Adicionalmente, la cantidad que resulte de aplicar el siguiente coeficiente:

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981, n. 42, pág. 70.

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982, n. 44-II, p. 83.

- a) La suma de las participaciones que correspondan a la entidad, provenientes del FGP, en el último año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el tercer año anterior, es decir, que se obtendrá un cociente dividiendo la suma de las participaciones que correspondan a la entidad provenientes del FGP, entre la RFE en el tercer año anterior.

$$\text{Coc1} = \text{FGPE } t-1 / \text{RFE } t-3$$

- b) El monto de la recaudación federal obtenido en la entidad en el penúltimo año anterior a aquél para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en dicho penúltimo año, es decir, que se obtendrá un segundo cociente, de dividir el monto de la RFE en el segundo año anterior, entre la RFF en el mismo año.

$$\text{Coc2} = \text{RFE } t-2 / \text{RFF } t-2$$

- c) Se multiplicarán entre sí los cocientes 1 y 2 obtenidos, dando como resultado un coeficiente que corresponde a la entidad.

$$\text{Coef}_i = (\text{Coc1})(\text{Coc2})$$

Por último, se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c) calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total.

Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el incremento del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo, es decir, que se sumarán los coeficientes de todas las entidades determinando el porcentaje que cada una represente del total, ese porcentaje será en lo que participe la entidad de que se trate del incremento del Fondo General de Participaciones.

$$\text{Porcentaje de participación del FGP} = (\text{Coef}_i / \sum \text{Coef}_i) 100$$

En 1983 en su artículo 2 fracción I se establece que el Fondo General de Participaciones se constituiría con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería; dicho Fondo se incrementará con el porciento que represente, en dichos ingresos de la Federación.

El FGP se adicionará con un 0.5% por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería participando las Entidades y Municipios coordinados en materia de derechos.

El Fondo Financiero Complementario se constituiría por el 5% de los ingresos totales anuales de la Federación por el mismo concepto antes citado, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.⁴⁸

En la fracción II del artículo 2-A, se realizó una modificación que establece que se participará con el 95% a todos los Municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural como sigue:

De una tercera parte, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El 10% a los Municipios donde se encuentren las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación;
- b) El 90% restante se destinará a formar Fondo de Fomento Municipal.

Las dos terceras partes restantes incrementarán dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se repartirá recibiendo las entidades una cantidad hasta igual a la del año inmediato anterior, el incremento de dicho Fondo se distribuirá conforme a las reglas con que se distribuye el Fondo Financiero Complementario.

Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Para 1983, el artículo 3 de la Ley, conforme al artículo 3 transitorio, establece que se amplía la vigencia del artículo decimoquinto, y las participaciones por dicho año se liquidarán en la misma forma como se ha efectuado para los años de 1980, 1981 y 1982.

La cantidad que a cada entidad corresponda del Fondo General de Participaciones, después de deducirle el 3% de su importe para adicionarlo al Fondo Financiero Complementario, se determinará conforme a las reglas siguientes:

- 1) La entidad recibirá hasta una cantidad igual a la del año anterior;
- 2) Adicionalmente, la cantidad que resulte de aplicar el siguiente coeficiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983, n. 44-II, p. 12.

La suma de las participaciones que correspondan a la entidad, provenientes del Fondo General de Participaciones, en el último año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad:

- a) Se obtendrá un cociente de dividir la cantidad que corresponde a la entidad del Fondo General de Participaciones en el segundo año anterior, entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el cuarto año anterior:

$$\text{Coc1} = \text{FGEntidad } t-2 / \text{RFE } t-4$$

- b) Un segundo cociente que resultará de dividir la recaudación federal obtenida por la entidad en el penúltimo año anterior a aquél para el que se haga el cálculo, entre la recaudación federal obtenida en todo el país en dicho penúltimo año:

$$\text{Coc2} = \text{RFE } t-3 / \text{RF } t-3$$

- c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos, obteniendo un coeficiente que corresponde a la Entidad.

$$\text{Coef}_i = (\text{Coc1})(\text{Coc2})$$

Se sumarán los coeficientes que se obtengan de acuerdo con el inciso c) calculados para todas las entidades y se determinará el porcentaje que cada una represente del total, el cual, será la proporción en que cada entidad participará en el incremento del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo:

$$\text{Porcentaje de participación} = (\text{Coef}_i / \sum \text{Coef}_i) 100$$

En el artículo 4 se establece que el Fondo Financiero Complementario a que se refiere la fracción II del artículo 2, se distribuirá en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate, el dato de la población se tomará de la última cifra publicada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Para el año de 1986, se modifican las fracciones del artículo 2-A quedando como sigue: en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios del siguiente modo:

- I. 95% del 2.8% del impuesto general de importación y del 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales, por donde se realice la importación y exportación;
- II. El 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de

petróleo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos;

III. El 0.42% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como los derechos de minería y sobre hidrocarburos con exclusión del derecho extraordinario sobre estos, de la siguiente forma:

- 1) El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal;
- 2) El 70% incrementará dicho Fondo y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.⁴⁹

Para el año de 1988, el FGP sería la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la Recaudación Federal Participable de dicha entidad en cada periodo fiscal.

El Fondo Ajustado se determinará aplicando el factor de distribución, al monto que resulte de restar a la RFP, el 30% del IVA recaudado por las entidades.⁵⁰

El factor de distribución será el que se determine para el Fondo Ajustado de 1988, que será constante para los ejercicios siguientes sólo se modificará cuando:

- a) La Federación y entidades convengan en derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes, entonces el factor de distribución se aumentará con el cociente que resulte de dividir los ingresos por dichos gravámenes, entre la RFP en el año en que se derogan o suspenden entre la recaudación federal participable, menos el 30% del IVA recaudado por las entidades en el mismo periodo".

El Fondo General de Participaciones, no será inferior al resultado de aplicar 17.351061% de los ingresos totales anuales. Si el Fondo General de Participaciones, calculado conforme a las disposiciones vigentes a partir de 1988, resultara inferior a esta cantidad, la Federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado y se distribuirá de acuerdo con el artículo 3 de esta Ley.

El artículo 3 establece que la cantidad que a cada entidad corresponde del Fondo General de Participaciones, se integra con el 30% del IVA recaudado por la Entidad, más el Fondo Ajustado y disminuido con las devoluciones atribuibles a ésta; al resultado se le deducirá el 3% para ser adicionado al Fondo Financiero Complementario.

La parte del Fondo Ajustado que corresponde a cada entidad se determinara de la siguiente forma:

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986, n. 41-II, pp. 6-7.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1987, n. 22-II, p. 4.

- I. A cada entidad federativa le corresponderá una cantidad hasta igual a la que recibió el año inmediato anterior;
- II. Adicionalmente le corresponderá la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine conforme a los incisos siguientes, al monto del incremento que tenga el Fondo Ajustado en el año para el que se hizo el cálculo en relación con el año precedente:

- a) La suma de las cantidades que correspondan a la entidad provenientes del Fondo Ajustado en el segundo año anterior a aquel en el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal asignable a la entidad en el cuarto año anterior del cual se efectúa el cálculo:

$$\text{Coc1} = \text{FAE } t-2 / \text{RFE } t-4$$

- b) El monto de la recaudación asignable a la entidad en el tercer año anterior a aquel para el que se haga el cálculo, se dividirá entre, la recaudación federal en todo el país en dicho tercer año:

$$\text{Coc2} = \text{RFE } t-3 / \text{RF año-3}$$

- c) Se multiplicarán entre si los cocientes obtenidos, se sumarán los resultados para todas las entidades y se determinará la proporción en que cada entidad participa de dicho fondo, es decir que se obtendrá la proporción en que cada entidad participa del incremento del Fondo Ajustado para el año en que se realiza el cálculo:

$$\text{Coef}_i = (\text{Coc1})(\text{Coc2});$$
$$\text{Porcentaje de participación} = (\text{Coef}_i / \sum \text{Coef}_i) / 100$$

- d) Las devoluciones atribuibles a la entidad serán la cantidad que resulte de aplicar al total de las devoluciones, el cociente que se obtenga de dividir las cantidades que correspondan a la entidad dentro del Fondo Ajustado, más el 30% del IVA recaudado en la misma, entre la suma total del Fondo Ajustado más el 30% del IVA recaudado por las entidades:

$$\text{Devoluciones} = (\text{FAE} + 0.3 \text{ IVAE}) / (\text{FA} + 0.3 \text{ IVA})$$

En el artículo séptimo transitorio de 1987, se establece que para años 1988-1990, se mantendrán vigentes las siguientes disposiciones:

En el primer cuatrimestre del año de 1988, los pagos provisionales de participaciones se harán conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987, es decir, que se ajustarán a esta Ley hasta el 2° cuatrimestre de 1988; para determinar el coeficiente y la participación en el Fondo Ajustado en 1988:

- a) Las participaciones de la Entidad en el Fondo General en 1987, se dividirá entre el Fondo General de Participaciones en el mismo año:

$$\mathbf{Coc1 = FGPE / FGP}$$

- b) El resultado anterior se multiplicará por el 17.351061% de la Recaudación federal Participable en 1987, menos el 30% de IVA recaudado por la entidad:

$$\mathbf{Coc_i = [Coc1 * (0.17351061 RFP1987)] - 0.3 IVA E}$$

- c) El resultado anterior se dividirá entre la suma del mismo resultado de todas las entidades obteniendo así el coeficiente que corresponde a ésta:

$$\mathbf{Coef_i = Coc_i / Coc_i}$$

- d) La participación de la entidad en el Fondo Ajustado, será el resultado de multiplicar el coeficiente que se obtuvo por el Fondo Ajustado para 1987.

$$\mathbf{FA_i 1988 = (Coef_i) * (FA 1987)}$$

A partir de 1989, se aplicará lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley. Para la determinación del resultado a que se refiere el inciso a), fracción II, de dicho artículo, en el año de 1989, se aplicará el resultado establecido en el inciso b), de la fracción II de este artículo, en lugar de las cantidades que correspondan a la entidad provenientes del Fondo Ajustado en el segundo año anterior a aquél para el que se efectuó el cálculo.

Durante 1988 y 1990 se crea una reserva de contingencia que se integrará con el 5% de los ingresos totales, esta reserva se utilizará en caso de que una Entidad obtenga menos conforme a los cálculos realizados con la Ley vigente hasta 1987.

A partir de 1990 la reserva de contingencia se integrará al Fondo Financiero Complementario.⁵¹

En 1989 en el artículo 2 se establece que el FGP se constituirá con el 18.1% de la RFP y se distribuirá de la siguiente manera:

- I. El 50% en proporción directa al número de habitantes, la cifra utilizada será la última dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)
- II. El 50% restante en los términos del Artículo 3 de esta Ley.⁵²

⁵¹ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1987, n. 22-II, p. 6.

⁵² Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989, n. 19, p. 12.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de la RFP del que participarán las entidades federativas y sus Municipios cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

Para este año de acuerdo al artículo 3 se establece que la cantidad que a cada entidad corresponda en el 50% del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2. se obtendrá de la siguiente manera:

- I. Las participaciones en el 50% del Fondo que correspondieron a la entidad en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el mismo año y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior, obteniendo un coeficiente:

$$\text{Coef}_i = [(0.5 \text{ FGPE } t-1)(\text{CAE } t-1)] / \text{CAE } t-2$$

- II. Se sumarán los resultados que se obtengan, calculados para todas las entidades, y se determinará el porcentaje, que el resultado que corresponda a cada una de ellas, represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General en el año para el cual se efectúe el cálculo.

$$\text{Porcentaje de Participación} = (\text{Coef}_i / \sum \text{Coef}_i) 100$$

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Entidad en el Fondo General.

El artículo quinto transitorio de la Ley de 1989, establece que para los años de 1991 a 1993, en lugar de los por cientos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2. de esta Ley, se aplicarán los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
1991	20%	80%
1992	30%	70%
1993	40%	60%

Durante el año de 1990, el Fondo General de Participaciones se distribuyó de la siguiente forma:

- a) El 91.62% conforme al artículo 3 Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1987;
- b) El 8.38% en proporción inversa a la participación por habitante, a que se refiere el inciso anterior;

- c) La reserva de contingencia a que hacía referencia la Ley vigente hasta el 31 de diciembre de 1989 se distribuirá en los términos de inciso b) de esta fracción.

Los porcentos que sirven para integrar el Fondo General del artículo 2 de la presente Ley, así como los incisos a) y b) anteriores, se modificarán con la información definitiva de las participaciones y de la recaudación de 1989.

La Ley de Coordinación Fiscal del año de 1990 con vigencia a partir del 1 de enero de 1991, determina que el FGP se conformará con el 18.51% de la RFP que obtenga la Federación. El Fondo General se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad;
- II. El 45.17% en términos del artículo 3 de esta Ley;
- III. El 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El Fondo General se adicionará con un 0.5% de la RFP, del que participarán las entidades y los Municipios, cuando se coordinen en materia de derechos, distribuyéndose entre dichas entidades conforme al coeficiente efectivo del Fondo General que le corresponda para el ejercicio en que se calcula.

También, se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades, por concepto de las bases especiales de tributación, dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Participarán del 100% por concepto del ITUV y de éste corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios.⁵³

En el artículo 2-A se modifica el punto 2 de la fracción III, y se establece que el 70% del 0.42% de los ingresos totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, incrementará el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades coordinadas en materia de derechos, el FFM se distribuirá entre las entidades mediante el coeficiente de participación que se determinará para cada una de ellas mediante la siguiente fórmula:

$$CE^i_t = A^i / TA$$

Donde:

CEⁱ_t: Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal para la entidad i para el año en que se realiza el cálculo.

TA: suma de Aⁱ

⁵³ Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1990, n. 17, pp. 10-11.

$$A^i = [(Ce^i)_{t-1} (IPDA^i)_{t-1}] / IPDA_{t-2}$$

Donde:

CEⁱ_{t-1}: Coeficiente de participación de la entidad i año-1.

IPDAⁱ_{t-1}: Recaudación local del predial y de derechos de agua para el año-1 en la entidad i.

IPDA_{t-2}: Recaudación local del predial y de derechos de agua para el año-2 en la entidad i.

El artículo 3 modifica la cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, y se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP^i = Bi / TB$$

Donde:

CP: Coeficiente de participación de la entidad i.

TB: Suma de Bi.

i: cada entidad federativa.

$$B^i = [(CP^i)_{t-1} (IA^i)_{t-1}] / IA^i_{t-2}$$

Donde:

CPⁱ_{t-1}: Coeficiente de participación de la entidad i año-1.

IAⁱ_{t-1}: Impuestos asignables⁵⁴ de la entidad i año-1.

IAⁱ_{t-2}: Impuestos asignables de la entidad i año-2.

En este año, en el artículo 4 se crea una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la RFP, de éste, el 50% se entregará cuatrimestralmente y el 50% restante se entregará al final del ejercicio fiscal y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en el Fondo General y en el FFM no alcance el crecimiento de la RFP.

En 1990 la distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor hacia la que tenga mayor hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva será igual a dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio fiscal de que se trate.

⁵⁴ Los impuestos asignables a que se refiere son: ISAN, ITUV, IEPS.

Adicionalmente se crea una reserva de compensación para las entidades que sean afectadas con el cambio de fórmula de participaciones, esta reserva se formará con el remanente del 0.5% de la RFP, párrafo siguiente de la fracción III del artículo 2, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere artículo 2-A, fracción III, inciso 2, de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo séptimo transitorio establece que durante los años de 1991 a 1993, en lugar de los por cientos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2 de esta Ley, se aplicarán los siguientes:

Año	Fracción I	Fracción II
1991	18.05%	72.29%
1992	27.10%	63.24%
1993	36.15%	54.19%

Para los efectos de lo establecido por el Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año de 1991 se incluirá dentro de los impuestos asignables a que se refiere dicho Artículo el IEPS en el concepto de gasolina, referido a los años de 1988 y 1989, en lugar de petrolíferos referido al 1989-1990.

La única modificación que se hace a la Ley en el año de 1991, es al artículo 2, y se establece que las entidades federativas que están adheridas al SNCF que se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto sobre la adquisición de inmuebles y que celebraron los Convenios de Colaboración en materia del ITUV, donde se estipule la obligación de llevar registro vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación, del que corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios, y se distribuirá como lo determinen las legislaturas locales.⁵⁵

Para el año de 1993 en el artículo 2, fracción III, el Fondo General de Participaciones se adicionó con un 1% de la RFP en el ejercicio fiscal, que correspondió a las entidades y los Municipios coordinados en materia de derechos, que será distribuido conforme al coeficiente efectivo del Fondo General que les corresponda para el ejercicio fiscal en que se calcula.

Adicionalmente se llevaron a cabo reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la primera reforma fue publicada el 3 de diciembre de 1993 y la otra 29 de diciembre del mismo año, modificando diferentes puntos de la Ley, solamente la fracción II, del artículo 2-A, se cambia en el Decreto del 29 de diciembre, cuando ya había sido modificada el día 3 del mismo.

De acuerdo al rendimiento de las contribuciones que a continuación se establecen en las fracciones del artículo 2-A, las modificaciones mencionadas son las siguientes:

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1991, n. 15, p. 11.

- I. 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo y en su caso el 3% del impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice materialmente la salida de los productos;
- II. 1% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, y derecho sobre minería y extracción de petróleo, en la siguiente forma:
 - a) El 0.56% conforme a lo siguiente:
 1. No se modifica y se sigue repartiendo del mismo modo el 30%;
 2. El 70% corresponderá al FFM y será para las entidades coordinadas en materia de derechos.
 - b) El 0.44% restante corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos y se distribuirá conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, las cantidades percibidas se entregarán íntegramente a los Municipios.

La reserva de contingencia establecida en el artículo 4 para compensar a las entidades que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones, se formará con el remanente del 0.01% de la RFP, en vez del 0.5% al que hacía referencia la Ley de 1991.⁵⁶

El tercero transitorio establece que durante el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio de 1994, el porcentaje al que se refiere el artículo 2-A fracción III, inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal, será distribuido a las entidades en derechos, conforme a lo citado en el artículo 2-A fracción III, inciso "a" de la misma.

Las modificaciones a la Ley realizadas el 29 de diciembre son las siguientes:

Se modificó la fracción I, del artículo 2 A, que establece lo siguiente:

- I. En la proporción de la recaudación Federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, de la forma siguiente:
 - ❖ El 0.136% de la RFP que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo. La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CP_i = Bi/TB$$

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1993, n. 3-II, pág. 2.

Donde:

CP^i_t : coeficiente de los Municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB : es la suma de B^i .

I : es cada Entidad.

Donde:
$$B^i = (CC^i_{T-1})(IPDA^i_{T-1}) / IPDA_{T-2}$$

CC^i_{T-1} : Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior.

$IPDA^i_{T-1}$: Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i , en año anterior.

$IPDA_{T-2}$: Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i , en el 2° año anterior.

- II. El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales, por donde se realice la salida de dichos productos.⁵⁷

De acuerdo al artículo décimo tercero, fracción I, transitorio, se establece que las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal entrarán en vigor a partir del 1° de enero de 1996, con excepción de la reforma al último párrafo del artículo 3, la cual entrará en vigor a partir del 1° de enero de 1997.

Por lo tanto a partir de 1996 y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal de 1995, El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la RFP que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.

De igual manera, el artículo 2-A en su fracción III, establece que el 1% de la RFP se repartirá de la siguiente forma:

- a) 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal;
- b) 83.2% incrementará dicho fondo y se destinará a las Entidades coordinadas en materia de derechos.

En el artículo 3 se establecen que los impuestos asignables a que se refiere esta Ley, son ITUV, IEPS y el local sobre automóviles nuevos.

Se crea el artículo 3-A que establece que las entidades adheridas al SNCF, participarán de la recaudación que se obtenga del IEPS, por la realización de los actos o de las actividades gravadas con dicho impuesto sobre los siguientes bienes y conforme a las siguientes proporciones:

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1993, n. 21-II, pág. 22.

- I. El 20% si se trata de cerveza o bebidas alcohólicas hasta con 6° de alcohol;
- II. El 8% si trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en proporción al porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.

De acuerdo al artículo 4, la reserva de contingencia del 0.25% de la recaudación se entregará en 1996 del siguiente modo:

- ❖ 90% de dicha reserva será repartido mensualmente;
- ❖ El 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal y se utilizará para ayudar a aquellas entidades cuya participación total en el Fondo General y Fondo de Fomento Municipal no alcance el incremento experimentado la RFP del año respecto a la de 1990.

A partir de 1997 las entidades que estén adheridas al SNCF y que hubieran celebrado con la Federación convenios en materia del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá por lo menos el 20% a los Municipios en la forma en que lo determine la Legislatura local respectiva.⁵⁸

- ❖ Las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 que entraron en vigor el 1 de enero de 1998, adicionaron el artículo 3-B, que establece que los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección III del capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), que a partir del 1 de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades Municipales, en los términos de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), que al efecto suscriban las entidades federativas con la Federación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al pago de las contribuciones.⁵⁹

En el año de 1999 se agrega en el artículo 3 que la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa de los Fondos General y Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal que se trate. En los informes trimestrales sobre las

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1996, n. 21-II, pág. 51.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997, n. 20-II, pág. 128.

finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda entrega a la Cámara de Diputados, deberá incluir la evolución de la RFP, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Para este año el artículo 3-A establece que con respecto al IEPS, si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, se participará a las entidades con el 20% de la recaudación.

El artículo 3-B se modifica, los Municipios de los Estados y Distrito Federal participarán con el 80% que se obtenga de la recaudación, de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del Capítulo VI del Título IV de la LISR que a partir del 1 de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades Municipales.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generan permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad y recibirán el 75% de la recaudación por este concepto, mientras que los Estados recibirán el 10% y la Federación el 15%.⁶⁰

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de julio de 2003, se publicó la modificación al artículo 9-A y se establece que la Federación a través de la Secretaría de Hacienda, y los Estados y los Municipios donde existan puentes internacionales de peaje operados por la primera, podrán convenir, en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio, o cuando así lo acuerden, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda del 50% del monto total de los ingresos que obtenga de la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación Federal se distribuirá 50% a Estados y 50% Municipios.

Este mismo artículo fue nuevamente reformado el 30 de diciembre de 2003, para quedar como sigue:

Para que un Municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la hacienda pública local con la Federación, para poder aplicar a la recaudación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente; siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1999, n. 23-II, pág. 108.

En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el Municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.

El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En el artículo tercero transitorio se establece que los convenios antes citados podrán ser celebrados a partir del 1 de enero de 2004 y para su suscripción se tomará como base de recaudación del impuesto predial, la correspondiente al año inmediato anterior a la firma del mismo⁶¹.

A partir de este Decreto, no se da ninguna reforma en los años subsecuentes a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de distribución de participaciones en ingresos federales, es hasta el ejercicio fiscal 2007 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación y el 21 de diciembre de este mismo año, se implementan diversas disposiciones de la LCF, en donde destacan las siguientes:

Se modifica el cuarto párrafo del Artículo 2, donde establece que ya no será parte de la Recaudación Federal Participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Se modifica la fórmula del FGP ya que redefine los tres coeficientes para su distribución para quedar del siguiente modo:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Donde:

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

⁶¹ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2003, n. 21, pp. 2-3.

$P_{i,07}$ representa el valor nominal del Fondo General de Participaciones de 2007 de la entidad i

$\Delta FGP_{07,t}$ se refiere al incremento en el año t por encima del monto de 2007 del Fondo General de Participaciones.

De lo anterior tenemos que para la distribución del FGP (20% de la RFP) se realizará de acuerdo a tres coeficientes:

1. $C1_{i,t}$, El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de las Entidades Federativas representa el 60% del FGP, su fórmula es la siguiente:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

Donde:

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

Esto es, se calcula en base a la cifra del PIB del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i frente a la correspondiente a un año anterior, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la cifra del PIB durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

2. $C2_{i,t}$, Incrementos en la recaudación de los impuestos y derechos locales, este coeficiente representa el 30% a distribuir por el incremento en el FGP, su fórmula es la siguiente:

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Donde:

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

Se calcula tomando el promedio móvil de 3 años del crecimiento de la recaudación (Impuestos y Derechos) de la entidad multiplicada por la población; dividido entre, el crecimiento en el mismo periodo de la recaudación (Impuestos y Derechos) de todas las entidades multiplicado por la población total

3. $C3_{i,t}$ Nivel de recaudación de impuestos y derechos locales, este coeficiente representa el 10% del total a distribuir por el incremento en el FGP, su fórmula es la siguiente:

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}n_i}{\sum_i IE_{i,t-1}n_i}$$

Se calcula tomando la recaudación total de impuestos y derechos de la entidad multiplicada por la población; dividido entre, la recaudación de impuestos y derechos de todas las entidades, multiplicado por la población total. Para el conjunto de los tres coeficientes se consideran las siguientes variables, donde:

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Asimismo, se modifica el sexto párrafo de este artículo, estableciendo lo siguiente: "las entidades deberán rendir cuenta comprobada de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades. A efecto de las modificaciones el noveno párrafo quedo derogado"⁶².

El artículo 2-A también se reformó quedando como sigue:

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá de acuerdo a la siguiente fórmula:

⁶² Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 3-4.

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t}$$

Donde:

$F_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$F_{i,07}$ representa el valor nominal del Fondo de Fomento Municipal de 2007 de la entidad i

$\Delta FFM_{07,t}$ se refiere al incremento en el año t por encima del monto de 2007 del Fondo de Fomento Municipal.

Asimismo, tenemos que para la distribución del FFM (1% de la RFP) se realizará de acuerdo al siguiente coeficiente:

$C_{i,t}$, El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de las Entidades Federativas representa el 60% del FGP, su fórmula es la siguiente:

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

Donde:

$R_{i,t}$ es la recaudación local de predial y de los derechos de agua de la entidad i en el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

De esta forma para su cálculo se mantienen las participaciones de 2007 para este Fondo, y el incremento del mismo derivado del incremento en la RFP, se distribuye entre las entidades federativas en relación al crecimiento de la recaudación del impuesto predial y de derechos de agua, ponderado por la población de cada entidad respecto al total nacional.

De acuerdo con el párrafo noveno, la fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2007⁶³.

La modificación al artículo 4, establece la creación de un "Fondo de Fiscalización", el cual se compondrá del 1.25% de la RFP de cada ejercicio, este fondo es la fusión de las participaciones por concepto de coordinación en derechos el

⁶³ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp.4- 5.

(1% de la RFP) y la reserva de contingencia (0.25% de la RFP), dicho Fondo se distribuirá en forma trimestral a las entidades que se ajusten estrictamente a lo establecido en el artículo 10-A de esta Ley, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t})$$

Donde:

$T_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la participación que la entidad i recibió en el año 2007, por concepto de coordinación de derechos (1% de la RFP) y por la reserva de contingencia (0.25% de la RFP).

$\Delta FOFIE_{07,t}$ se refiere al incremento en el año t por encima del monto de 2007 del Fondo de Fiscalización.

De lo anterior tenemos que la distribución del Fondo de Fiscalización se realizará de acuerdo a seis coeficientes:

1. $C1_{i,t}$. Se refiere a la consideración de "Cifras Virtuales" (CV) de las Entidades Federativas, este representa el 30% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

Donde:

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$CV_{i,t}$ son las cifras virtuales de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Esto es, se calcula en base a la cifras virtuales que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad i frente a la correspondiente a la última cifra del PIB dada a conocer por el INEGI, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la cifra de cifras virtuales y el PIB durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

2. $C2_{i,t}$. Se refiere a la consideración del Valor de la mercancía embargada o asegurada (VM) por las Entidades Federativas, representa el 10% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

VM_{i,t} es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad *i* en el año *t* que dé a conocer el SAT.

Se calcula en base al Valor de la mercancía embargada o asegurada que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad *i*, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre el Valor de la mercancía embargada o asegurada durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

3. C_{3i,t}, Se refiere a la consideración del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) por las Entidades Federativas, representa el 25% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C3_{i,t} = \frac{\frac{RR_{i,t-1} n_i}{RR_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{RR_{i,t-1} n_i}{RR_{i,t-2}}}$$

Donde:

RR_{i,t} es la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes de la entidad *i* en el año *t* que dé a conocer el SAT.

Su cálculo se realiza en base a la cifra del nivel en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) del último año que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad *i* frente a la correspondiente a un año anterior, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la cifra de los REPECOS durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

4. C_{4i,t}, Se refiere a la consideración del nivel en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) por las entidades federativas, representa el 5% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C4_{i,t} = \frac{RR_{i,t-1} n_i}{\sum_i RR_{i,t-1} n_i}$$

Es decir, se calcula en base a la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad *i*, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

5. **C5_{i,t}**, Se refiere a la consideración del incremento en la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios por las entidades federativas, representa el 25% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C5_{i,t} = \frac{RI_{i,t-1} n_i}{RI_{i,t-2} \sum_i \frac{RI_{i,t-1} n_i}{RI_{i,t-2}}}$$

Donde:

RI_{i,t} es la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios de la entidad *i* en el año *t* que dé a conocer el SAT.

Esto es, se calcula en base a la cifra del nivel en la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios del último año que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad *i* frente a la correspondiente a un año anterior, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la cifra de los recaudación de contribuyentes intermedios durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

6. **C6_{i,t}**, Se refiere a la consideración del nivel en la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios por las entidades federativas, representa el 5% del Fondo de Fiscalización, su fórmula es la siguiente:

$$C6_{i,t} = \frac{RI_{i,t-1} n_i}{\sum_i RI_{i,t-1} n_i}$$

Se calcula en base a la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios que hubiere dado a conocer el SAT para la entidad *i*, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

Para el conjunto de los seis coeficientes se consideran las siguientes variables, donde:

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad *i*.

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Además, se incluye un párrafo que menciona que, la fórmula del Fondo de Fiscalización no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2007 por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente

generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia en el año 2007.

Asimismo, establece que los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá verificar el cumplimiento de las labores de fiscalización efectuadas por las entidades federativas en los términos de este artículo⁶⁴.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4-A de la LCF, la recaudación que se obtenga del impuesto especial adicional al consumo final de las gasolinas y el diesel, previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios⁶⁵ se dividirá en dos partes:

La primera se integrará del total recaudado (9/11) y corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando se encuentren adheridas al SNCF y celebren con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda, Convenio de Colaboración en términos del artículo 13 de esta Ley, mediante el cual se sujeten, entre otros supuestos, al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

- a) Administrar la totalidad de la recaudación del impuesto dentro de su territorio;
- b) Reintegrar a la Federación las cantidades equivalentes a los 2/11 restantes del total recaudado por la aplicación de las cuotas, a fin de que se proceda a su distribución en términos de la fracción II de este artículo, o bien, manifestar su autorización para que la Federación compense dichas cantidades contra sus participaciones federales, en términos de lo establecido en el artículo 9 de esta Ley;
- c) Destinar los recursos que correspondan a la entidad por la administración del impuesto a la compensación de las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus Municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, derivadas de modificaciones en la forma de distribución de la entidad a sus Municipios o demarcaciones territoriales;
- d) Incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6, último párrafo de esta Ley, el destino de los recursos que corresponderán a sus Municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, así como acreditar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Los recursos que obtengan las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán

⁶⁴ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp.5- 6.

⁶⁵ Se estableció un gravamen adicional de 36 centavos a la gasolina Magna; 43.92 centavos a la Premium; y 29.88 centavos al diesel, que se distribuirán mensualmente hasta alcanzar estas metas en un periodo de 18 meses, es decir, el aumento concluirá en junio del 2009.

afectarse en términos del artículo 9 de esta Ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan. Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

La segunda parte conformada con 2/11 del total recaudado por este impuesto se destinará a la instauración de un "Fondo de Compensación", el cual, se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero⁶⁶. Éste se obtendrá de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

El Fondo de Compensación se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = \frac{\frac{1}{\text{PIBpc}_{i,t-1}} \text{FC}_t}{\sum_i \frac{1}{\text{PIBpc}_{i,t-1}}}$$

Donde:

$T_{i,t}$ es la transferencia de la entidad i en el año t .

$\text{PIB}_{\text{pci,t-1}}$ es el último Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero de la entidad i construido con los últimos datos oficiales del INEGI

FC_t es el Fondo de Compensación en el año t .

Σi es la sumatoria de la variable que le sigue.

También se señala que la Secretaría de Hacienda enterará a las entidades federativas las cantidades a que se refiere esta fracción, dentro del mes siguiente al entero o compensación de dichas cantidades por parte de las entidades federativas que administren el impuesto.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales conjuntamente con la Secretaría de Hacienda, deberán presentar al Congreso de la Unión una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo a que se refiere esta fracción, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Dicha evaluación deberá presentarse en el mes de enero del año 2018 y posteriormente cada 5 años en caso de no modificarse las reglas de distribución.

⁶⁶ Para este año, los únicos que recibirán recursos de dicho fondo, de acuerdo a la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda, serán: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Los Municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los Municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.

Los recursos que reciban las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, en términos de este artículo, deberán destinarse exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental⁶⁷.

Dicho recurso al que nos referimos anteriormente, por su naturaleza no puede ser etiquetado para utilizarlo como antecede, debido a que transgrede la libre administración del recurso por el Municipio en cuanto al manejo de los ingresos por concepto de Participaciones Federales.

El artículo 4-B, establece un Fondo de Extracción de Hidrocarburos, el cual estará conformado con el 0.46% del importe obtenido por el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH) pagado por PEMEX por la Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.⁶⁸

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

$$T_{i,t} = (0.75C1_{i,t} + 0.25C2_{i,t})FEXHI_t$$

Donde:

FEXHI_t se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

De lo anterior tenemos que la distribución del Fondo de Fiscalización se realizará de acuerdo a dos coeficientes:

1. C1_{i,t}, Se refiere a la consideración de la extracción de petróleo y gas de la entidad federativa *i*, representa el 75% del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, su fórmula es la siguiente:

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pág. 8.

⁶⁸ Este Artículo menciona que: "PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando la tasa de 71.5% a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate".

Para los mismos efectos el Artículo 4 Transitorio de la misma Ley establece que: "En el año 2008 el derecho ordinario sobre hidrocarburos a que se refiere el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos se calculará aplicando la tasa de 74%; en el año 2009 se aplicará una tasa de 73.5%; en el año 2010 una tasa de 73%, y en el año de 2011 se aplicará una tasa de 72.5%".

$$C1_{i,t} = \frac{EXP_{i,t-1}n_i}{\sum_i EXP_{i,t-1}n_i}$$

Donde:

EXP_{i,t} es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa *i* conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

Se calcula en base al valor de extracción bruta de los hidrocarburos que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad *i*, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre el valor de extracción bruta de los hidrocarburos durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

2. C2_{i,t}, Se refiere a la consideración del valor relativo a la producción de gas asociado y no asociado de la entidad federativa *i*, representa el 25% del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, su fórmula es la siguiente:

$$C2_{i,t} = \frac{EXG_{i,t-1}n_i}{\sum_i EXG_{i,t-1}n_i}$$

Donde:

EXG_{i,t} es el valor de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad federativa *i*, en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

Se calcula en base al valor de producción de gas natural asociado y no asociado que hubiere dado a conocer el Sistema de Información Energética para la entidad *i*, multiplicado por la cifra de población de la entidad; dividido entre el valor de producción de gas natural asociado y no asociado durante el mismo periodo para el total de entidades multiplicado por la población total.

Para los dos coeficientes se consideran la siguiente variable, donde:

Σi es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes, a más tardar el día 25 del mes posterior a la presentación de los pagos provisionales a que se refiere el artículo 255 de la Ley Federal de Derechos. Asimismo, dicha dependencia efectuará el ajuste que corresponda a los enteros mensuales provisionales, de acuerdo con la declaración definitiva a que se refiere el artículo 254 de dicha Ley. Asimismo los Municipios

recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas⁶⁹.

Se adiciona a la LCF el artículo 10-C, en el cual se establece que las entidades pueden establecer un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que están gravados por IEPS, siempre que su gravamen no esté reservado a la Federación, y que dicha venta o consumo se realice dentro del territorio de la entidad que se trate.

Por lo tanto las entidades podrán gravar con IEPS: bebidas con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. Para ello las entidades deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.
- III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.
- IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.
- V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.
- VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.
- VIII. Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado se destine exclusivamente a infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica; así como a programas ambientales, entre otros, de movilidad urbana⁷⁰.

De estos impuestos, los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas y para el Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior de esta Ley, se estará a lo que se establece en el artículo 10-D, de la siguiente forma:

- I. Serán aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
- II. Salvo que se trate de gasolina y diesel, se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp.8-9.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp.9-10.

en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo. Tratándose de gasolina y diesel se considerará que la venta final se lleva a cabo en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega al consumidor final, con independencia del domicilio fiscal del contribuyente o del consumidor.

De acuerdo a la adición del artículo 10-E las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán llevar un registro estatal vehicular, que se integrará con los datos de los vehículos que los contribuyentes inscriban o registren en la circunscripción territorial de cada entidad. Los datos de los vehículos y de los contribuyentes que deberá contener el registro estatal vehicular serán:

- I. El número de identificación vehicular;
- II. Las características esenciales del vehículo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis y número de placas;
- III. El nombre, denominación o razón social, domicilio del propietario y, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes.

Para realizar el intercambio de información, el registro estatal vehicular estará enlazado a los medios o sistemas de la Secretaría de Hacienda y que se determinen mediante disposiciones de carácter general⁷¹.

Para los efectos de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, se estará a las siguientes fracciones transitorias, que aluden a las modificaciones en los artículos arriba descritos:

La reforma a los artículos 2, cuarto párrafo, 6 tercer párrafo y 15 tercer párrafo, la adición del artículo 10-E y la derogación del artículo 2, noveno párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que respecta al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, entrarán en vigor el 1º de enero de 2012.

Además las entidades en las que, se suspenda el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, no estarán sujetas a lo dispuesto por el artículo 2o., noveno párrafo de esta LCF vigente hasta el 31 de diciembre de 2011.

Sin perjuicio de lo anterior deberán cumplir con sus obligaciones en materia de registro estatal de vehículos en términos del artículo 16-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 y demás disposiciones aplicables.

El artículo 4-A entrará en vigor a los quince días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

⁷¹ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pág. 10.

Las entidades federativas que celebren los convenios de coordinación a que se refiere el artículo 4-A, fracción I de esta LCF, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de dicha fracción, recibirán los recursos previstos en el mismo desde el inicio de la aplicación de las cuotas correspondientes y, en caso contrario, sobre la recaudación obtenida a partir del mes siguiente a aquél en que se celebre el convenio de coordinación.

El 1 de enero de 2012, quedará derogada la fracción I del artículo 4-A de esta Ley. A partir de esa fecha, las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolina y diesel, previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se disminuirán en 9/11.

El remanente de 2/11 se destinará al Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del primer artículo mencionado.

El impuesto sobre adquisición de inmuebles no computará para efectos del cálculo de los dos coeficientes asociados a la recaudación local, contenidos en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones prevista en el artículo 2 de esta Ley, hasta en tanto la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales no determine que existe información certera y verificable en relación con dicha contribución.

El INEGI, a más tardar a los 60 días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberá notificar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la metodología a utilizar para estimar los niveles de población por entidad federativa. Dicho Instituto deberá rendir un informe trimestral a dicha Cámara, elaborado conforme a dicha metodología sobre el comportamiento y resultados obtenidos al respecto. La Secretaría de Hacienda evaluará la política de homologación de precios de las gasolinas y diesel aplicada en la franja fronteriza norte tomando en consideración los parámetros y la estructura tributaria vigentes⁷².

Con las reformas en 2007 se buscaba fortalecer el federalismo fiscal ya que contiene incentivos recaudatorios relevantes y una mayor transparencia en la transferencia de recursos, además de simplificar los esquemas en el cálculo de los fondos a distribuir entre las Entidades.

Se incorporó el fortalecimiento, a través de una mejora metodológica en la medición de los ingresos propios, de manera que se lograra una distribución de las participaciones acorde con sus objetivos específicos, incluyo el Fondo de Fiscalización y Recaudación (antes Fondo de Fiscalización), el cual distribuirá el 60 por ciento del excedente con respecto a 2013 por criterios de eficiencia y fortaleza recaudatoria, así como la recaudación coordinada de predial, entre Municipios y Entidades Federativas, con el fin de desarrollar sinergias recaudatorias. Lo anterior se incentivará mediante el Fondo de Fomento Municipal, cuyo excedente con

⁷² Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp.14-15.

respecto a 2013 se distribuirá en un 30 por ciento únicamente a los Municipios y demarcaciones que se coordinen con el gobierno de la entidad para la recaudación del gravamen.

En la normatividad se establece que para determinar la población, se debe utilizar la última publicación oficial del INEGI, por lo que la referencia para determinar la población por Entidad Federativa continuaría siendo la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que se publica trimestralmente, misma que en el pasado reciente demostró tener sesgos en relación con el Censo y Conteo de Población y Vivienda por no ser el instrumento idóneo para determinar la población.

El 30% de los recursos, se pretende distribuir en función del promedio de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de impuestos y derechos locales y el 10% restante de acuerdo a la recaudación de impuestos y derechos locales, sin especificarse que conceptos de ingresos propios se deben incluir como variables, provocando incertidumbre para el cálculo de estos montos.

La siguiente reforma importante a la Ley de Coordinación Fiscal se llevó a cabo en 2013 estableciendo lo siguiente:

En su artículo 2, fracción I, el Fondo General de Participaciones adicionará un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución.

Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga

de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación, Convenio de Colaboración Administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual, la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

En el artículo 4-B se reforma el fondo quedando de la siguiente manera: el Fondo de Extracción estará conformado 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.

Para el 2016 se incluyó en la ley que toda la información financiera que generen las entidades federativas y los Municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La RFP La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

- I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales
- III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- V. El impuesto sobre automóviles nuevos;
- VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
- VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

- VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
- IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, la Recaudación Federal Participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

- I. En la proporción de la recaudación federal participable en la forma siguiente:
- ❖ 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 los 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 y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiI = Bi / TB$$

Donde:

CCiI-1= Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiI-1= Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiI-2= Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

- II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades conforme a la fórmula siguiente: los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos

Artículo 3-A.- Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- I. Los 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Artículo 3-B.- Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Artículo 4o.- El Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. La fórmula del Fondo de Fiscalización no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2007 por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia en el año 2007.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales, los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Artículo 4o.- El Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

El Fondo de Compensación se distribuirá entre los Municipios y demarcaciones territoriales, éstos recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los Municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población

Artículo 7o.- El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Esta es la manera en la que se encuentra la normatividad federal a lo largo del periodo analizado, desde su creación con la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por otra parte, resulta preciso observar las modificaciones a la normatividad fiscal a nivel Estatal, lo cual se abundará en el tema siguiente.

I.6 El Estado de Puebla y la Coordinación Fiscal

Indudablemente las finanzas públicas municipales, constituyen un tema central en la agenda del federalismo en México.⁷³

⁷³ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), "Manual de Transferencias Federales para Municipios", México, 2011, pág. 7.

La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos, son aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Es por ello que resulta importante estudiar los distintos rubros que integran los ingresos de los Municipios mexicanos y, de manera particular, el peso relativo que en ellos tienen las llamadas transferencias federales.⁷⁴

Como pudimos observar, el federalismo es un arreglo institucional en el cual, diversas regiones con independencia política entre sí, deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado-Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que en la teoría, serían más costosos de alcanzar de manera individual.⁷⁵

Pero aunado a esto, para lograr un desarrollo sustentable en la entidad, se requiere de la capacidad hacendaria del Estado y de los Municipios, de tal manera que ésta permita generar los recursos suficientes para mejorar el nivel de vida de la población y combatir las desigualdades existentes como en el caso del Estado de Puebla.

La Ciudad de Puebla fue fundada con el nombre de Puebla de los Ángeles el 16 de abril de 1531, su capital es Heroica Puebla de Zaragoza y es la cuarta ciudad más grande de México.⁷⁶

En 1824 se le da a Puebla el carácter de Estado, el 19 de Septiembre de 1917 se promulga la Constitución del Estado donde se reconoce al Municipio como base de organización política y administrativa, concediéndole la característica de ser libre para administrar su hacienda, con base a las facultades y limitaciones establecidas por la CPEUM y la participación del Estado, dejando claramente en su artículo 115 fracción I la prohibición expresa de una autoridad inmediata entre los Municipios y los gobiernos de los Estados.⁷⁷

Esta declaración de autonomía fomentó la formación de nuevos ayuntamientos y para 1956, existían 222 Municipios, pero mediante el Decreto del 26 de octubre de 1962, se suprimieron cinco Municipios y de esta manera, el Estado de Puebla cuenta ahora con 217 Municipios.⁷⁸

Éstos tienen una ley Orgánica Municipal que establece las bases de integración, organización y el funcionamiento de los Municipios.

En 1982, al realizarse reformas al artículo 115 constitucional y a la Constitución estatal para fortalecer la figura municipal, se genera la necesidad de

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/gobierno.html>

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

decretar en 1984, una nueva Ley Orgánica Municipal que regule la vida municipal de acuerdo al funcionamiento, facultades y obligaciones del Ayuntamiento.

De esta forma, los Municipios están facultados para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En 1979 con fundamento en el art. 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y 10, fracciones VIII y XLII, 11 fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, se firma el convenio por el cual el Estado de Puebla se adhirió al SNCF.

Este acuerdo establece la obligación de dar participaciones a los 217 Municipios así como publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, y el monto estimado del FGP y el FFM del ejercicio fiscal, en cumplimiento al artículo 6 de la LCF se establece que de la RFP las participaciones que corresponden de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal donde del 100% de sus participaciones, el 80% le corresponden al Estado y el otro 20% le pertenece a los Municipios. Mientras el FFM se dirige el 100% a los Municipios.

El total de participaciones por estos fondos, así como los montos que reciben el Estado y sus Municipios, son modificados por la variación de los ingresos captados respecto a la estimación, por el cambio de los coeficientes de participación, por la población de acuerdo a las cifras oficiales que publica el INEGI de conformidad al artículo 2 de la LCF y por la diferencia de los ajustes a los pagos provisionales correspondientes de acuerdo a los ejercicios, donde la estimación no significa compromiso de pago.

Las participaciones de los Municipios se entregan a través del Fondo de Desarrollo Municipal y el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal.

El Fondo de Desarrollo Municipal está integrado con el 20% de lo que corresponda al Estado por concepto del FGP, IEPS, y servicios aplicados a la cerveza, debidas refrescantes, alcohol, bebidas fermentadas, tabacos labrados, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos e impuesto estatal sobre loterías, rifas sorteos y concursos.

El fondo para incentivar y estimular la recaudación municipal se integra con el 100% del FFM establecido en la LCF.

La distribución del Fondo de Desarrollo Municipal, integrado entre otros conceptos, por el 20% de las participaciones que recibe el Estado por concepto del FGP, se efectúa conforme al artículo 52 de LCF.

Dicho fondo se desagrega en dos para su distribución, la primera representa el 50% y se distribuyen porción directa al número de que tenga cada Municipio, de acuerdo a la última información oficial que da a conocer el INEGI al iniciarse cada ejercicio fiscal.

El 50% restante se distribuye en términos de la fracción II del artículo 52 en el que contempla garantías que garantizan a los Municipios, recibir recursos financieros en términos nominales iguales a los del ejercicio fiscal inmediato anterior, recibidos por el criterio de marginación, así como el principio de equidad y marginación que distribuye el aumento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior para los 217 con base a lo siguiente:

El 25% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre los 217 Municipios y el 75% restante conforme a los coeficientes de marginación obtenidos con la aplicación de la fórmula establecida en el inciso b), fracción II del artículo 52 de la LCF.

Si los montos recibidos de los recursos a que se refiere esta fracción es menor o igual al ejercicio Fiscal inmediato anterior, este será distribuido aplicando el coeficiente de participación relativa del citado ejercicio.

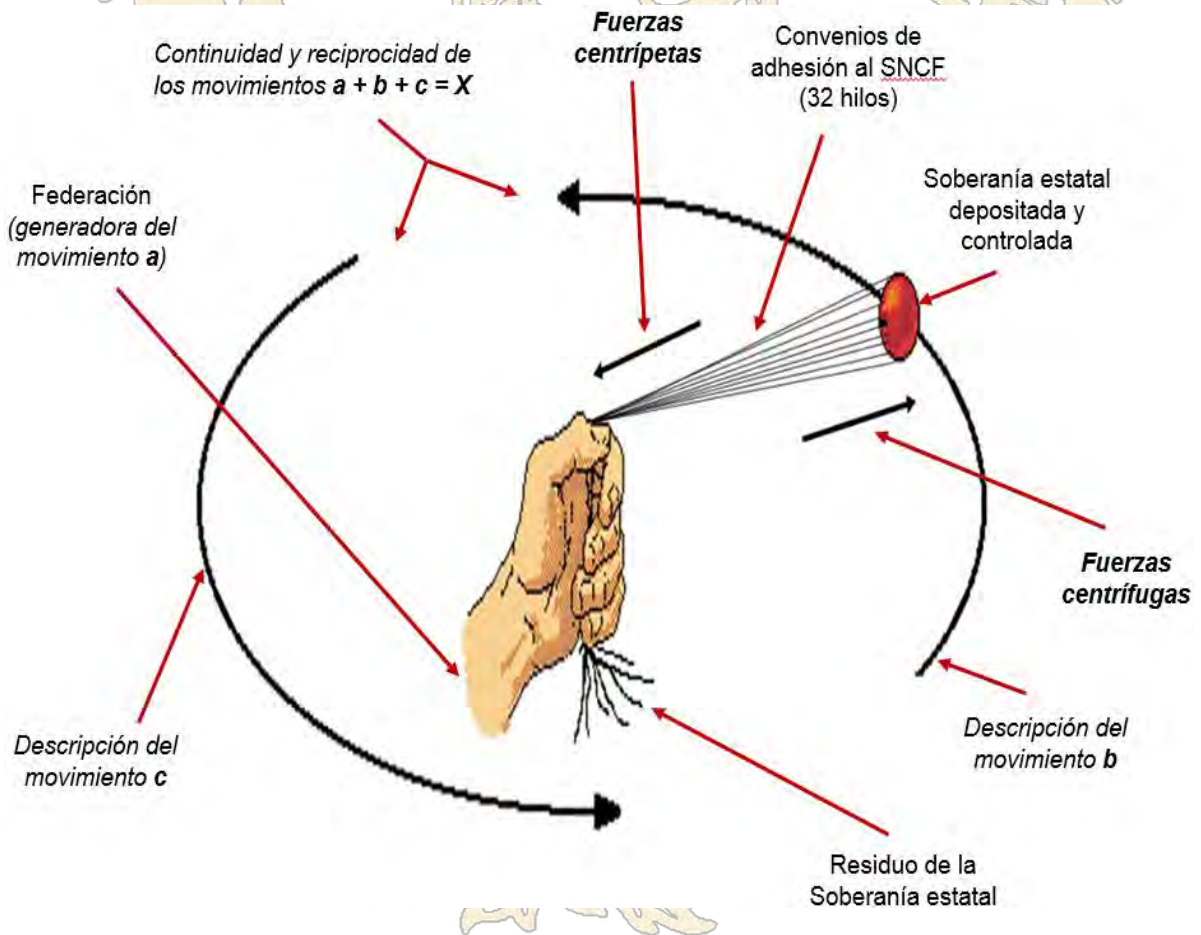
El fondo para incentivar y estimular la recaudación municipal, integrado por el 100% del FFM, se distribuye el 100% considerando la recaudación del impuesto predial que captan los Municipios, y por los cobros de servicio de agua que captan estos, de acuerdo a la ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios y de conformidad con el artículo 54 de esta normatividad.

Los coeficientes definitivos de distribución del año del cálculo se obtendrán en el mes de abril con la información disponible a esa fecha, utilizándose provisionalmente durante los tres primeros meses de cada año, los coeficientes aplicados en el año anterior inmediato.

I.7 Analogía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Tomando en consideración todos los factores internos y externos que dan vida y moldean el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde el nivel federal hasta el nivel municipal, entendemos en su conjunto nuestro sistema fiscal mexicano, como un organismo en donde el desenvolvimiento político, fiscal y administrativo, está determinado por una simbiosis en la que coexisten dos fuerzas naturalmente opuestas, pero que hasta el momento, se encuentran equilibradas.

En esta analogía, hablamos de las fuerzas centrípetas y las fuerzas centrífugas, en cuyo esquema, para mayor entendimiento, podemos ejemplificarlas de la siguiente manera:



(Fig. 3- Analogía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)

I.7.1 La explicación científica en el campo de la física

Para entender la analogía propuesta e, inclusive, obtener nuevas conclusiones del caso análogo, a continuación se mencionan las leyes de la física que explican científicamente los movimientos descritos con anterioridad.

De acuerdo con la primera Ley de Newton o la Ley de la Inercia⁷⁹, todo cuerpo permanece en su estado actual de movimiento con velocidad uniforme o de reposo a menos que sobre él actúe una fuerza externa neta o no equilibrada, donde la fuerza neta de la que hablamos antes sería la suma vectorial de todas las fuerzas que puedan actuar separadamente sobre el cuerpo.

El movimiento será relativo, es decir, dependerá de cuál sea el observador que describa el movimiento. Así, para un pasajero de un tren, el interventor viene caminando lentamente por el pasillo del tren, mientras que para alguien que ve pasar el tren desde el andén de una estación, el interventor se está moviendo a una gran velocidad. Se necesita, por tanto, un sistema de referencia al cual referir el movimiento.⁸⁰

Un cuerpo con movimiento rectilíneo uniforme implica que no existe ninguna fuerza externa neta o, dicho de otra forma, un objeto en movimiento no se detiene de forma natural si no se aplica una fuerza sobre él. En el caso de los cuerpos en reposo, se entiende que su velocidad es cero, por lo que si esta cambia es porque sobre ese cuerpo se ha ejercido una fuerza neta.⁸¹

En la segunda Ley de Newton o principio fundamental de la dinámica, se denota la relación existente entre fuerza y aceleración.⁸²

El cambio de movimiento es proporcional a la fuerza motriz impresa y ocurre según la línea recta a lo largo de la cual aquella fuerza se imprime.

Se podría decir que la aceleración que toma un cuerpo, es proporcional a la fuerza externa que se le aplica y la constante de proporcionalidad es la masa del cuerpo.

Básicamente, nos dice que el resultado que producen una serie de fuerzas sobre un cuerpo, es que dicho cuerpo se acelere en la misma dirección y sentido que la suma de las fuerzas que le son aplicadas y con una intensidad o módulo que será la misma que la resultante de las fuerzas dividida entre la masa del cuerpo.

Así pues, un cuerpo experimenta una aceleración mientras está siendo sometido a una fuerza resultante no nula. Si dicha fuerza cesa, el cuerpo entonces va a adquirir un movimiento rectilíneo uniforme o se quedará quieto, según el caso.

En la tercera Ley de Newton, con toda acción ocurre siempre una reacción igual y contraria, es decir, las acciones mutuas de dos cuerpos siempre son iguales y dirigidas en sentido opuesto.

⁷⁹ Martín Bragado, Ignacio, "Física General", pp. 35-37, febrero de 2003, <http://www.ele.uva.es/~imartin/libro/index.html>

⁸⁰ <https://bibliotecadeinvestigaciones.wordpress.com/fisica-2/las-leyes-de-newton/>

⁸¹ Ídem.

⁸² Martín Bragado, Ignacio, Op. cit.

Esta Ley expone que por cada fuerza que actúa sobre un cuerpo, éste realiza una fuerza de igual intensidad y dirección, pero de sentido contrario sobre el cuerpo que la produjo. Dicho de otra forma, las fuerzas, situadas sobre la misma recta, siempre se presentan en pares de igual magnitud y opuestas en sentido.⁸³

Si se trata de un cuerpo que rota atado a una cuerda que lo sujeta al centro de giro, la cuerda le proporcionaría al cuerpo la fuerza centrípeta necesaria para describir su trayectoria cerrada, mientras que el cuerpo le proporcionaría a la cuerda la fuerza centrífuga que requiere para ser tensionada.⁸⁴

A este respecto Newton señala:

*"Una piedra que da vueltas en una honda se esfuerza por alejarse de la mano que la hace girar, y por ese esfuerzo distiende la honda tanto más cuando que con mayor velocidad gira, y sale volando tan pronto es liberada. Llamo fuerza centrípeta a aquella que se opone a ese esfuerzo, y mediante la cual la honda atrae continuamente la piedra hacia la mano y la retiene en su órbita, porque se dirige hacia la mano como hacia el centro de la órbita."*⁸⁵

Pero, a la sagacidad de Newton no debió escapar el hecho que: si la honda se distiende debe ser jalada por ambos extremos con fuerzas iguales y opuestas, ya que es imposible tensionar una cuerda jalándola desde un solo extremo, en cuyo caso sólo sería arrastrada en la dirección de la fuerza.⁸⁶

La mano ejerce una fuerza por uno de sus extremos, y es hacia el centro de giro: centrípeta; mientras que, por el otro extremo debe jalarla la piedra en sentido contrario: es la fuerza centrífuga identificada por Huygens. Pero a su vez, la mano siente la tensión de la cuerda, que la jala hacia afuera del centro, y es centrífuga, mientras que la piedra experimenta una fuerza que apunta hacia la mano, y es centrípeta.⁸⁷

Ambas fuerzas, tanto la centrífuga como la centrípeta, están presentes en el fenómeno, y entre ambas participan en la tensión de la honda, pero la mano sólo experimenta la centrífuga mientras que la piedra sólo está sometida a la centrípeta. Entonces, mientras la mano ejerce sobre la cuerda una fuerza centrípeta, ella misma experimenta una fuerza centrífuga. Por otra parte, la piedra, que tensiona a la honda con una fuerza centrífuga, experimenta una fuerza centrípeta.⁸⁸

La gran lucidez de Newton le permitió separar el punto de acción de cada una

⁸³ <https://bibliotecadeinvestigaciones.wordpress.com/fisica-2/las-leyes-de-newton/> Op. cit.

⁸⁴ Karles Gómez, Jaime, "El papel de la fuerza centrípeta en la síntesis newtoniana", pp.257-258, Departamento de Física, Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia. (Extracto obtenido de la Revista Mexicana de Física, tomo número 34, 1988).

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Ídem.

de las dos fuerzas que se presentaban simultáneamente en el fenómeno, pero simultáneamente debió haber observado que sólo influyen en el movimiento de un cuerpo las fuerzas que él experimenta, no las que ejerce; pues, si así no fuera, el cuerpo rotante no experimentaría la aceleración centrípeta necesaria para describir la trayectoria circular.

Para solventar esta dificultad, provocada por el hecho que un cuerpo pudiera influir sobre el movimiento de otros sin verse afectado, y apoyado en el análisis ya mostrado del movimiento circular uniforme, Newton debió haber vislumbrado la tercera ley del movimiento. Esto es: la acción de un cuerpo A sobre otro B implica la reacción de B sobre A. Al presentarse la primera ocurre simultáneamente la segunda. Esto es, el verdadero sentido físico de una acción es la interacción: un fenómeno de carácter dual.⁸⁹

I.7.2 La extrapolación al caso práctico

Como se ve en el ejemplo anterior, el SNCF se interpreta de manera análoga, con un ejercicio simple que se localiza en el campo de la física, pero que, al tratarse de una Ley de carácter universal, impera sobre todo.

En este caso, a cada elemento del ejercicio se le asignó una connotación, de forma que los elementos básicos y primigenios que se requieren para la aparición de estas dos fuerzas (centrífuga y centrípeta), son los mismos que se requieren para la existencia del propio SNCF.

Nótese que conforme a nuestro entendimiento, la analogía propuesta sólo alcanza a explicar de forma muy genérica el dinamismo que existe en el SNCF y las dos fuerzas de la física que se producen, de modo que no explica las circunstancias particulares que se pudieran encontrar en este sistema de federalismo, lo cual, tal vez pueda tener una mayor significancia tomando en cuenta la primera y segunda Ley de Newton y agregando al efecto, más connotaciones analógicas.

Tenemos pues en apariencia solo tres elementos iniciales, esto es, la pelota, los hilos atados a la pelota y, finalmente, el elemento que da sujeción a los hilos. Todo lo demás que se genera en el campo de la física, es precisamente a través del movimiento.

La soberanía impositiva del Estado y la facultad de su ejercicio que se encuentra prevista en la Constitución, está representada por los hilos que sujetan la pelota, donde hay un hilo por cada entidad federativa.

La pelota es hueca, pero con cada hilo que se sujeta a ella, también se deposita un peso específico en su interior, de forma que el cien por ciento de su peso, está dividido entre treinta y dos, puesto que todos los Estados de la República

⁸⁹ Ídem.

se encuentran adheridos en la actualidad al SNCF.

Así entonces, para este ejercicio, la pelota representa como tal a la soberanía estatal depositada, mientras que el hilo en sí mismo, es la facultad impositiva originaria que tienen los Estados para ejercer su soberanía.

La mano que sujeta los treinta y dos hilos es la Federación, con lo cual, lo que une a la mano con la soberanía estatal de los Estados, es precisamente la voluntad de los Estados para que esto así sea.

Como se menciona, las dos fuerzas opuestas que nos proponemos ejemplificar, surgen del movimiento de los tres elementos indicados.

Existe también, la intención de sujetar los hilos con la mano, para mover la pelota en forma circular, lo cual, sigue siendo idéntico para ambos casos.

Solo que existe una enorme diferencia en el motivo que provoca la intención de crear el movimiento circular. En el ejemplo científico, no existe claridad en el motivo, pues puede ser que el movimiento de la pelota esté configurado por el deseo de alcanzar un objetivo con ella al lanzarla.

En el caso análogo, al dar una connotación clara respecto a los tres elementos antes enunciados, el motivo es obvio, pues sabemos que el origen propio del SNCF, puede sintetizarse como una consecuencia de muchas causas, que tienen que ver con la falta de coordinación fiscal en México, lo que llevó a que la Federación controlara finalmente las soberanías estatales, a través del acuerdo de voluntades de los Estados, para evitar una doble o múltiple interpretación.

El mecanismo de obtención de recursos imperante en México y la forma en que está constituido el SNCF, será entonces el movimiento natural y circular que se da entre los tres elementos ya citados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el movimiento "a", que se representa con la mano como el principio generador del movimiento, denota el papel que desempeña la Federación dentro del SNCF, siendo aquél ente el que describirá, a través de las políticas públicas, el curso que deberán seguir las soberanías estatales, o más bien, lo que se hace con éstas.

El movimiento "b" será entonces aquella consecuencia del movimiento "a", que para el caso práctico, simboliza las consecuencias directas para los Estados y los Municipios, que se producirán inmediatamente con la adhesión al SNCF.

Esto en un origen o en un primer movimiento, como resultado directo del movimiento "a", podría llegar a traducirse como un incremento y fortalecimiento constante de las haciendas municipales, sin embargo, cuando se recicla el movimiento, puede tener una interpretación totalmente diferente como más adelante

se verá.

De esta forma, el movimiento "b" que se presenta en sus orígenes como resultado del movimiento "a", puede asimilarse al periodo de estabilidad económica que representó o que puede seguir representando el SNCF, para algunos Estados y sus Municipios.

El movimiento "c", será entonces el resultado del movimiento "b", es decir, será el producto el SNCF en su totalidad, pues representa la manera, o las consecuencias ya positivas o negativas que se generan directamente en la población y en el sistema económico del país, después de la distribución de las participaciones federales y operación específica de este sistema fiscal.

La continuidad en el movimiento circular por parte de la Federación, representa la vigencia actual del SNCF, que es lo que recicla a su vez todo el movimiento y pasa del movimiento "c", al movimiento "a", de éste al movimiento "b" y de nuevo al movimiento "c".

A estos puntos de fusión entre movimientos y movimientos, los denominamos movimientos "X" y se presentan en cada intersección.

Aquí es en donde cobra mayor vigor la tercera Ley de Newton, pues la acción del movimiento "a" como precursor del movimiento "b", implica la reacción del movimiento "b" respecto del movimiento "c". Al presentarse la primera ocurre simultáneamente la segunda y a su vez la tercera.

De esta manera, siguiendo la tercera Ley de Newton, el movimiento "X", que es el resultado de la suma de los movimientos "a" + "b" + "c", puede llegar a incidir sobre cualquiera de estos tres mismos movimientos al ser reciclado el sistema en su conjunto.

Así, el movimiento "X" podría traducirse como toda aquella consecuencia ya directa o indirecta, positiva o negativa, que se genera con cada movimiento dentro del SNCF, que finalmente, tendrá influencia en cualquier parte de los demás movimientos y que tiene representatividad en los Estados (o al menos en su percepción del sistema), en la Federación (para la redirección de las políticas públicas), o bien, en los resultados del sistema hacia la ciudadanía y en el país en general.

Conforme a todo lo anterior, encontramos ya las dos fuerzas de la física que se presentan en el SNCF.

Reiterando a Newton, la pelota que da vuelta se esforzará por alejarse de la mano que la hace girar, y por ese esfuerzo distiende los hilos en proporción a la velocidad que gire.

Conforme a la analogía, las fuerzas centrífugas se traducen en la intención natural que tienen los Estados por recobrar sus soberanías impositivas. La velocidad del giro, que en este caso implica otra variable, podemos asimilarla de muchas maneras, pero para este caso práctico, la vemos como la necesidad de replantear las políticas conforme a las cuales se obtienen y distribuyen los recursos del país.

De esta suerte, mientras más lento sea el giro, más estable es el movimiento. Viceversa, mientras más rápido sea el giro, más inestable es el movimiento.

Extrapolado al SNCF, el movimiento que tiene la Federación parece haber alcanzado un giro constante y controlado, sin embargo, también acelerado por los cambios que se presentan en el país.

Conforme a las Leyes de Newton, la aceleración que se está presentando en el SNCF, acarrea como consecuencia que la fuerza centrífuga a que están sometidas las soberanías estatales, sea mucho mayor que la de origen, con lo cual, para algunos Estados de la República, existe ya un mayor incentivo de salirse del sistema que a permanecer en él. En esto, también es parte integrante el movimiento "X" a que nos referimos hace unos instantes.

Ésta misma fuerza es la que hace que la Federación (mano), reaccione en la misma proporción en que reaccionan los Estados, sólo que en un sentido opuesto (fuerza centrípeta), pues sujetará con mayor fuerza los hilos, que en este caso representan la voluntad de los Estados de mantenerse en un sistema fiscal coordinado.

Por lo tanto, estas dos fuerzas estarán determinadas por el grado de incentivos o desincentivos que se presenten en el SNCF.

Finalmente, tenemos otra parte del ejemplo, y está configurada por la soberanía residual que tienen los Estados para el establecimiento de contribuciones, con independencia a los recursos que reciben por concepto de participaciones federales.

En el ejercicio, vemos como la mano sujeta con firmeza los treinta y dos hilos y cómo éstos se distienden por el movimiento y el giro o manejo de las soberanías estatales, que se producen a su vez por el movimiento de la Federación.

Los extremos de los hilos que no forman parte de estos movimientos y que no se ven afectados por estas dos fuerzas, se traducen en última instancia, en las facultades que aún conservan los Estados para establecer contribuciones.

CAPÍTULO II

Sistema de Participaciones Municipales del Estado de Puebla

II.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; II.2 Mecanismos para el pago de las participaciones municipales en ingresos federales establecidos por las legislaturas del Estado de Puebla; II.2.1 Decreto de distribución de 1980; II.2.2 Decreto de distribución de 1982; II.2.3 Decreto de distribución de 1985; II.2.4 Decreto de distribución de 1991; II.2.5 Decreto de distribución de 1994; II.2.6 Decreto de distribución de 1995; II.2.7 Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla; II.2.8 Reglamento de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla; II.2.9 Decreto de distribución de 2000; II.2.10 Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios; II.3 Participaciones Municipales en Ingresos Federales en el periodo de 1980-2016; II.4 Participaciones de ingresos federales pagadas al Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016; II.5 Participaciones de ingresos federales pagadas a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016; II.6 Participaciones de ingresos federales que debieron ser pagadas a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016; II.7 Adeudos por concepto de participaciones municipales en ingresos a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016; II.8 Actualización de los adeudos con prórroga.

El funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dependía de que los Estados firmaran un Convenio de Adhesión, sobre el cual se establece que la recaudación estaría en manos de la Federación.

Al hacerlo, se solucionan ciertos problemas que presentaba el sistema fiscal pero al suscribirlo, también se caía en una invasión de facultades que la CPEUM claramente establece.

Si bien nos encontramos ante una descentralización de facultades, con la firma de dicho convenio caemos en un centralismo, que en efecto, disminuye los costos por recaudación, pero también, al descentralizar el gasto, dichos recursos se distribuyen con un alto margen de discrecionalidad al no seguir lo que establece el artículo 115 constitucional, que obliga a publicar las bases, montos y plazos sobre los cuales se participa a cada Municipio.

II.1 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El convenio de adhesión que firma el gobierno del Estado de Puebla con la Secretaría de Hacienda del gobierno federal el 28 de diciembre de 1979, así como la Ley de Coordinación Fiscal, son la base sobre la cual versa el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al suscribir dicho Convenio, el Estado de Puebla se obligó a derogar o suspender una serie de gravámenes que concurrían con los impuestos federales participables, a cambio de participar en el total de los Impuestos Federales y otros ingresos con base en la distribución del Fondo General de Participaciones y Fondo Financiero Complementario, dichos fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El objetivo central del convenio es: "...Consagrar la garantía del desarrollo democrático a través de la dotación de mayores recursos para el fortalecimiento de la

institución municipal, mientras se evita la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales..."⁹⁰.

La cláusula tercera establece que para efectos del artículo 3º. De la Ley de Coordinación Fiscal se consideran impuestos federales, los siguientes:

- 1) Al valor agregado;
- 2) Sobre producción y consumo de cerveza;
- 3) Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas;
- 4) Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos;
- 5) Sobre tabacos labrados;
- 6) Sobre venta de gasolina;
- 7) Sobre enajenación de vehículos nuevos;
- 8) Sobre tenencia o uso de vehículos;
- 9) Ingreso global de las empresas y erogaciones por remuneración al trabajo personal por Estado bajo la dirección y dependencia de un patrón, impuesto sobre la renta, valor agregado.

La quinta identifica el origen de los impuestos por entidad federativa conforme a las siguientes reglas:

- I) El impuesto asignable será (de ser negativo el resultado no procederá asignación alguna):
 - a) El impuesto del ejercicio (causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente);
 - b) Las diferencias de impuesto pagadas por contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.
- II) El impuesto asignable se distribuirá ente las entidades federativas, de acuerdo a los por cientos siguientes:

<i>Impuesto</i>	Entidades productoras	Entidades consumidoras
Producción y consumo de cerveza	6 %	94%
Envasamiento de bebidas alcohólicas.	--	100%
Compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.	40 %	60%
Tabacos labrados.	10%	90%
Venta de gasolina.	--	100%
Enajenación de vehículos nuevos	--	100%

⁹⁰ Cfr. Considerando Sexto, Diario Oficial de la Federación, 28 de Diciembre de 1979, p. 46

Los anticipos que reciba la entidad federativa de forma mensual a partir de enero de 1980, del Fondo General de Participaciones, de acuerdo a lo establecido en la cláusula octava del convenio, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda a dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate.

En este sentido en la cláusula novena se establece que la distribución del Fondo Financiero Complementario se hará a las entidades federativas de acuerdo a:

- ❖ 50% del Fondo se repartirá en partes iguales a todas las Entidades Federativas;
- ❖ Y el otro 50% conforme a:
 - 1) La suma de erogaciones en cada Entidad Federativa por concepto de participaciones en ingresos federales y gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, dividido entre el número de habitantes, obteniendo un resultado llamado "erogación por habitante";
 - 2) Se divide la unidad (1) entre la "erogación por habitante" para obtener un "Factor"
 - 3) Lo que represente el Factor de la Entidad Federativa con respecto a la Sumatoria de los Factores será un primer por ciento;
 - 4) Calcular un "segundo por ciento":
 - 5) Multiplicar el "Factor" por el número de habitantes de cada entidad;
 - 6) Se destinará el por ciento del producto obtenido en cada entidad, conforme al sub inciso que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las Entidades Federativas;
 - 7) El promedio aritmético del "primer por ciento" y el "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del Fondo.

Por otra parte también se establecen los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal Federal, con el fin de que el Estado administre los impuestos siguiendo la uniformidad del sistema de todo el país, así como para quitar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de problemas, solucionando los problemas en el lugar en que surgen.

II.2 Mecanismos para el pago de las participaciones municipales en ingresos federales, establecidos por las legislaturas del Estado de Puebla.

Así, una vez que el Estado de Puebla llevó a cabo la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se derogó el Decreto anterior por el cual los Municipios participaban en Impuestos Federales Especiales por disposición de las leyes que en su mayoría se derogaron por el artículo segundo transitorio de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Al derogarse las leyes de Impuestos Federales Especiales como el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de cuyos rendimientos participaban los Municipios en porcentajes determinados, éstos fueron sustituidos por una porción definida de la Recaudación Federal total.

A partir de 1980, el Estado de Puebla publicó Decretos que determinaron, entregaron y distribuyeron las participaciones correspondientes a cada Municipio por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, esto hasta 1998.

A partir de esta fecha se expide la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla que posteriormente se deroga, para dar paso a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, que ha sufrido reformas pero que sigue vigente hasta nuestros días.

II.2.1 Decreto de Distribución de 1980

Decreto que distribuye entre los Municipios de esta Entidad Federativa, en observancia el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los fondos, General y Financiero Complementario de Participaciones Federales.

En 1980, el artículo 1 de este Decreto establece que en observancia del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que dicha Ley instituye y el Congreso del Estado aprobó, tiene por objeto distribuir entre los Municipios de esta entidad federativa, conforme a sus disposiciones, el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones Federales.

Posteriormente, en el transcurso de los años se van integrando otros fondos. De acuerdo al artículo 2 de la LCF se establece la forma de distribución del Fondo de Fomento Municipal, el siguiente año continúa con el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, esto establece los Decretos hasta llegar al Decreto que aprueba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla que regulará el Sistema Fiscal de forma enunciativa y no limitativa.

Posteriormente se aprueba la fórmula de distribución que establece las bases de integración de los fondos participables y su distribución. En 1998 se expide la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla así como su Reglamento y posteriormente dicha ley es derogada dando paso a la ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, que fija las bases para la administración y distribución de participaciones y demás fondos y recursos participables que correspondan a los Municipios.

Una vez enunciadas estas modificaciones, estableceremos los cambios en las fórmulas para la distribución de las participaciones.

En 1980, se menciona que el 20% de las participaciones que correspondan al Estado de Puebla de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones Federales, se distribuirá entre sus Municipios. El artículo 2 menciona que ese porcentaje se integra por el Fondo General de Participaciones con el 75% y el Fondo Complementario de Participaciones con el 25% restante.

El artículo 3 menciona que el 75% del FGP se distribuirá entre los Municipios en proporción a su población, para este efecto se dividirá la cantidad a distribuir entre el número de habitantes del Estado y el factor resultante se multiplicará por el número de habitantes:

$$FGP_i = [(FGP * (.75) FGP / Hab) * Hab_i] \dots i217]$$

El 25% restante del Fondo Complementario de Participaciones se destinará a cubrir desequilibrios generados por la aplicación del sistema, que tuvo vigencia hasta el día 31 de diciembre de 1979.

Por otro lado, los excedentes que resultaren del Fondo Complementario de Participaciones se destinarán a crecer el Fondo de Apoyo a los Municipios. Dicho fondo fue creado por el gobernador del Estado por Acuerdo del 2 de marzo de 1978, y se distribuirán en la forma que determine el Ejecutivo, tomando en cuenta la situación financiera de cada Municipio, el número de pueblos subalternos con que cuenten y las necesidades por atender.

Las participaciones que correspondan a los Municipios en impuestos estatales, se distribuyen de la siguiente manera:

- ❖ Corresponde a los Municipios, el 40% del total recaudado en sus respectivas jurisdicciones del rendimiento del Impuesto Predial, el saldo una vez deducidos los gastos de administración es el que integrará el Fondo de Apoyo a los Municipios.
- ❖ De la misma manera, corresponde a los Municipios el 5% del rendimiento de los Impuestos a la Producción y Compraventa de primera mano de productos Agrícolas y Avícolas en general y del Impuesto a la producción de alcohol, este aplicará a los Municipios en cuya jurisdicción se produzcan dichos artículos.
- ❖ De los demás Impuestos y aprovechamientos que establezca la Ley de Ingresos del Estado, corresponderá al Municipio de Puebla el 8% del rendimiento que se obtenga en sus respectivas jurisdicciones.

La Ley de Egresos del Estado establece las deducciones que en cada caso deban hacerse de las participaciones que correspondan a los Municipios.

El pago de las participaciones se hace conforme al promedio mensual que corresponda a cada Municipio haciéndose los ajustes necesarios el último mes del año.

II.2.2 Decreto de distribución de 1982

Decreto del H. Congreso del Estado que establece la forma de distribución del Fondo de Fomento Municipal entre los Municipios del Estado.

En 1982 se crea el Fondo de Fomento Municipal este se forma con los porcentajes a que se refieren los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que distribuyen el 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

El Artículo 3 establece que dicho fondo será entregado íntegramente a los Municipios, y se distribuirá equitativamente en función de lo siguiente:

- ❖ Número de habitantes;
- ❖ Participación económica en el Estado;
- ❖ La importancia de las necesidades a satisfacer.

Para este efecto, el Fondo quedará distribuido entre los 217 Municipios de la entidad, con los siguientes porcentajes:

- a) El 50% al Municipio de Puebla;
- b) El 30% a los Municipios de: Tehuacán, Teziutlán, Atlixco, Huachinango, Ciudad Serdán, Cholula, San Martín Texmelucan y Matamoros.

La cantidad que resulte del 30% se dividirá entre el número de habitantes de todos estos Municipios y el factor resultante se multiplicará por el número de habitantes de cada uno de ellos.

$$FFFM = (.30/No. Hab, i1 \dots i217) * (no. Hab. c/i)$$

- c) Para el resto de los Municipios se entregará el 20% distribuido de la misma manera que se determina en el inciso anterior.

$$FFM = .20 (i207)$$

Este Decreto establece que la participación que corresponda a los Municipios, en ningún caso será inferior a lo recaudado normalmente por los conceptos que se dejen de percibir con motivo de la suspensión por los convenios de coordinación fiscal. Cabe señalar que el Estado se reserva el derecho de modificar en cualquier momento los porcentajes de distribución del Fondo de Fomento Municipal.

II.2.3 Decreto de distribución de 1985

Decreto del H. Congreso del Estado, por el que indica la forma de distribución entre los Municipios de la entidad, de los siguientes fondos: Fondo General de

Participaciones, Fondo Complementario, de Fomento Municipal y del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

En 1985, se establece que los Municipios recibirán el 20% por concepto de participaciones federales del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero Complementario e incluye el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

$$ME = .20 (FGP, FFC, ITUV)$$

Con el 20% de la participación por concepto del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se constituirá un Fondo de Nivelación, que se distribuirá entre los Municipios del Estado en partes iguales.

$$FNI = .20ITUV = FN217i$$

El ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, publicará cuando menos una vez al año, en el Periódico Oficial del Estado y en el diario de mayor circulación en la entidad, las participaciones que hubieren correspondido a cada uno de los Municipios, durante el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.

II.2.4 Decreto de distribución de 1991

Decreto que reglamenta la distribución de participaciones federales entre los Municipios del Estado de Puebla.

En 1991, se modifica el artículo 2 estableciendo que el 20% del FGP, se distribuirá entre los Municipios, de la siguiente forma:

- I. El 99.5% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio;
- II. Con el 0.5% restante, se creara una reserva de contingencia que permitirá apoyar aquellos Municipios cuyas participaciones totales resulten menores a las del año anterior;
- III. En caso de que al final del ejercicio quede un excedente de esta reserva se distribuirá entre los 217 Municipios, en los términos de la fracción I de este artículo. Por el contrario, si esta reserva no fuera suficiente, se distribuirá de acuerdo al porcentaje que representa la compensación que se otorgó en el mes inmediato anterior.

El 100% del Fondo de Fomento Municipal será distribuido entre los Municipios del Estado, en los siguientes porcentajes:

- a) Al Municipio de Puebla de Zaragoza, se entregará el 50% de la cantidad de dicho Fondo;

- b) Los Municipios de Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Huachinango, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tehuacán y Teziutlán, se entregará el 30% del Fondo, determinando la cantidad que corresponde a cada uno de ellos, del resultado de dividir el 30% entre el número total de habitantes de esos Municipios, y el valor resultante, se multiplicará por el número de habitantes de cada Municipio;
- c) A los demás Municipios, se les entregará el 20% de dicho Fondo, que será distribuido en la forma que establece el inciso anterior.

De acuerdo con el artículo 4, del 20% de la participación por concepto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se constituirá un Fondo de Nivelación, que se distribuirá entre los Municipios del Estado en partes iguales.

FNi=.2ITUV/217i

En el artículo 5 transitorio, se establece que para el caso del artículo 2, fracción II, de este ordenamiento, durante el ejercicio fiscal de 1991, ningún Municipio recibirá por concepto de participaciones cantidad menor a la percibida en 1990.

II.2.5 Decreto de distribución de 1994

Decreto 10/03/1994 el H. Congreso aprueba la fórmula para la distribución de participaciones a los Municipios del Estado de Puebla

Es hasta 1994, cuando se publica un nuevo Decreto que establece las bases de integración de los Fondos Participables y la fórmula de distribución de los mismos a los Municipios del Estado.

Cabe aclarar que señala que ante las disposiciones no previstas en el presente Decreto, se aplicará supletoriamente la LCF del Estado de Puebla y los demás ordenamientos hacendarios estatales y municipales que resulten aplicables.

El artículo 2 establece un glosario de términos, estos son los siguientes:

Estado: La entidad federativa Puebla.

Fórmula: Los criterios y procedimientos matemáticos para la distribución de Participaciones a los Municipios del Estado.

Marginalidad: Característica de una población que ha quedado al margen del desarrollo al ser excluida del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios públicos, la cual se cuantifica en función a la población indígena, subempleo y carencia de servicios de agua potable, características de la vivienda según el material de construcción en pisos, paredes y techos. Municipios los que integran el Estado de Puebla.

Participaciones: Los recursos económicos que la Hacienda Pública del Estado de Puebla tiene derecho a recibir de los ingresos federales en virtud de su adhesión al SNCF.

Dichos términos son utilizados para los cálculos del presente Decreto.

El artículo 3 establece los siguientes fondos participables:

- I. Fondo de Desarrollo Municipal;
- II. Fondo de Fomento para la Recaudación;
- III. Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano;
- IV. Fondo de compensación y nivelación.

Las participaciones que recibirán los Municipios del total del FGP incluyendo sus incrementos, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado, dicho porcentaje integrará el Fondo de Desarrollo Municipal.

$$\mathbf{FDM=.2FGP}$$

El 100% del Fondo de Fomento Municipal será entregado por el Estado a los Municipios.

El 56% del Fondo de Fomento Municipal integrará el Fondo de Fomento para la Recaudación Municipal.

$$\mathbf{FFRM=.56FFM}$$

El 44% restante integrará el Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano.

$$\mathbf{FRCU=.44FFM}$$

Del total de la recaudación del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que recaude el Estado, corresponderá el 20% a los Municipios, dicho porcentaje integrará el Fondo de Compensación y Nivelación.

$$\mathbf{FCN=.2ITUV}$$

El artículo 7 establece que el Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente forma:

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio.
- II. El 50% restante en relación directa al estrato de marginalidad municipal conforme a los criterios siguientes:

Estrato de Marginalidad	Prioridad
Muy baja	0
Baja	1
Media	2
Alta	3
Muy alta	4

Este 50% de dicho Fondo se distribuirá entre los Municipios mediante la aplicación de la fórmula siguiente:

$$P_{it} = R \times \frac{F_d}{N_m}$$

Donde:

P_{it}= Participación para el Municipio i en el año t para el cual se realiza el cálculo.

R= Total de recursos a distribuir a que se refiere la fracción II de este artículo.

F_d= Factor de distribución que se obtiene de la siguiente manera:

F_d = Ponderación del estrato del Municipio i / Sumatoria de las Ponderaciones

N_m= Número de Municipios en cada estrato

La ponderación del estrato del Municipio al que hace referencia se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$P = f \times q$$

Donde:

P= La ponderación que se asigna a cada estrato en función al número de Municipios que integran cada uno de ellos y a su prioridad.

f = La frecuencia o número de Municipios en un mismo estrato de marginación de acuerdo con su índice de marginalidad.

q = La prioridad asignada a cada estrato.

Para efecto de este artículo, las cifras de población se tomarán de la última información oficial que al iniciar cada ejercicio hubiere dado a conocer el INEGI en tanto que los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginalidad que al inicio de cada ejercicio fiscal de a conocer oficialmente la Secretaría de Desarrollo Social, con base en la información del Instituto de Desarrollo Social, con base en la información del INEGI y el CONAPO.

El artículo 8 establece que el 100% del Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios en relación al incremento en la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua potable que capten conforme en la siguiente fórmula:

$$F_{it} = R \times C$$

Donde:

F_{it} = La participación del Municipio i en el año t para el cual se realiza el cálculo.

R = Total de recursos a distribuir a que se refiere este artículo.

C = Coeficiente de participación que se obtiene de la manera siguiente:

$$C = Rit -1$$
$$Ret - 1$$

Rit -1 = Recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua del Municipio i en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

Ret -1 = Sumatoria de la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua del total de los Municipios en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

El Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano se distribuirá dentro de los Municipios a que hace referencia en el párrafo primero de este artículo de la siguiente manera:

- I. El 50% en relación directa al número de establecimientos comerciales.
- II. El 50% restante en relación directa a la población económicamente activa en el sector comercio.

El cálculo para la distribución de los porcentajes referidos, se hará tomando en consideración la participación relativa de cada Municipio en la sumatoria del número total de establecimientos comerciales y de la población económicamente activa en el sector comercio, de los Municipios entre los que se distribuye el fondo para el reordenamiento del comercio urbano.

El 100% del Fondo de Compensación y Nivelación, se distribuirá entre los Municipios que obtengan participaciones menores en relación al ejercicio inmediato anterior y la diferencia se distribuirá en partes iguales entre los 217 Municipios.

El criterio para la aplicación del Fondo de Compensación y Nivelación consiste en la distribución con el mes equivalente del ejercicio inmediato anterior.

El artículo 4 transitorio establece que para los efectos del artículo siete de este Decreto se estará a lo siguiente:

- I. Durante el Ejercicio Fiscal de 1994 el FDM se distribuirá de la siguiente manera:
 - ❖ El 70% en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio;
 - ❖ El 30% restante en la relación directa al estrato de marginalidad municipal.
- II. Durante el Ejercicio Fiscal de 1995 el FDM se distribuirá de la siguiente manera:
 - ❖ El 60% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio;
 - ❖ El 40% restante en relación directa al estrato de marginalidad Municipal.

II.2.6 Decreto de distribución de 1995

Decreto del H. Congreso del Estado que aprueba el sistema para la distribución de participaciones a los Municipios del Estado de Puebla.

Para 1995 se expide otro decreto para establecer las bases de Integración de los fondos participables y la fórmula de distribución de los mismos, que integran el sistema para la distribución de participaciones a los Municipios del Estado de Puebla.

De igual manera menciona que para las disposiciones no previstas en el presente decreto, se aplicará supletoriamente la LCF del Estado de Puebla y los demás ordenamientos hacendarios estatales y Municipales que resulten aplicables.

Dicho Decreto establece en su artículo 2 nuevamente un glosario de términos este es el siguiente:

Estado: La entidad federativa Puebla.

Fórmula: Los criterios y procedimientos matemáticos para la distribución de Participaciones a los Municipios del Estado.

Marginalidad: Característica de una población que ha quedado al margen del desarrollo al ser excluida del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios públicos, la cual se cuantifica en función a la población indígena, subempleo y carencia de servicios de agua potable, características de la vivienda según el material de construcción en pisos, paredes y techos.

Municipios: Los que integran el Estado de Puebla.

Participaciones: Los recursos económicos que la Hacienda Pública del Estado de Puebla tiene derecho a recibir de los ingresos federales en virtud de su adhesión al SNCF.

Sistema: El sistema para la distribución de Participaciones a los Municipios del Estado de Puebla.

Una vez mencionados los términos en su artículo 3, se establecen los fondos participables que integran el Sistema, estos son:

- I. Fondo de Desarrollo Municipal;
- II. Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación

El artículo 4 establece que las participaciones que recibirán los Municipios del total del FGP, incluyendo sus incrementos y de los recursos que la Federación entregue directamente a las entidades por concepto de participaciones en Impuestos Federales, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado.

Asimismo, las participaciones que recibirán los Municipios del total de la recaudación que se realice en el Estado por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado. Dichos porcentajes integrarán el Fondo de Desarrollo Municipal.

El artículo 5 establece que el 100% del Fondo de Fomento Municipal, será entregado por el Estado a los Municipios. Dichos recursos integrarán el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación.

El artículo 6 establece que el Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente forma:

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio.
- II. El 50% se distribuirá en relación directa al estrato de marginalidad municipal conforme a los criterios siguientes:

Estrato de Marginalidad	Prioridad
Muy baja	0
Baja	1
Media	2
Alta	3
Muy alta	4

Este 50% del Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los Municipios mediante la aplicación de la fórmula siguiente:

$$P_{jt} = \frac{R \times Fd}{Nm}$$

Donde:

P_{jt}= Participación para el Municipio i en el año t para el cual se realiza el cálculo.

R= Total de recursos a distribuir a que se refiere la fracción II de este artículo.

Fd= Factor de distribución que se obtiene de la siguiente manera:

Fd = Ponderación del estrato del Municipio i/Sumatoria de las Ponderaciones

Nm= Número de Municipios en cada estrato

La ponderación del estrato del Municipio a que se hace referencia se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$P = f \times q$$

Donde:

P= Ponderación que se asigna a cada estrato en función al número de Municipios que integran cada uno de ellos y a su prioridad.

f = Frecuencia o número de Municipios en un mismo estrato de marginación de acuerdo con su índice de marginalidad.

q = Prioridad asignada a cada estrato.

Para efecto de este artículo, las cifras de población se tomarán de la última información oficial que al iniciar cada ejercicio hubiere dado a conocer el INEGI en tanto que los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginalidad que al inicio de cada ejercicio fiscal de a conocer oficialmente la Secretaría de Desarrollo Social, con base en la información del Instituto de Desarrollo Social, con base en la información del INEGI y el CONAPO.

El artículo 7 establece que el 100% del Fondo para Incentivar y Estimular la recaudación municipal se distribuirá considerando la recaudación del Impuesto Predial que capten los Municipios y los cobros de agua potable que capten los mismos o sus organismos operadores conforme a la siguiente fórmula:

$$C_{jt} = \frac{N_{it}}{N_{et}}$$

$$N_{jt} = \frac{C_{it-x} R_{it-1}}{R_{it-2}}$$

Donde:

I = Cada uno de los 217 Municipios del Estado.

N_{it} = La proporción que representa la recaudación del Impuesto predial que capte el Municipio i, y los cobros de agua potable que capte el mismo o el organismo operador del Municipio i, en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo, con respecto a la del segundo ejercicio inmediato anterior, ponderada con el coeficiente del ejercicio inmediato anterior de del dicho Municipio.

N_{et} = Sumatoria de N_{it}

C_{it} = Coeficiente del Municipio i en el año t para el cual se realiza el cálculo.

C_{it-1} = Coeficiente del Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

R_{it-1} = Recaudación del Impuesto Predial y de los cobros por consumo de agua potable del Municipio i, o el Organismo Operador del Municipio i en el ejercicio inmediato anterior para el que se realiza el cálculo.

R_{it-2} = Recaudación del Impuesto Predial y de los cobros por consumo de agua potable del Municipio i, o el Organismo Operador del Municipio i en el segundo ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo.

II.2.7 Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla

En 1998, se expide el Decreto por el que se aprueba la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, ésta configura la coordinación en ingresos y el Sistema para la Distribución de Participaciones a los Municipios así como las bases de la coordinación en ingresos.

Esta ley en su artículo 28, establece que en tanto el Estado de Puebla se mantenga por su voluntad soberana adherido al SNCF, le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones contenidas en los capítulos del I al IV de la LCF y otras normas relativos a los mismos por lo que el Estado y los Municipios deberán mantener en suspenso los conceptos de ingreso estatales y municipales de conformidad con lo que establecen los anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos, así como la propia LCF.

Se establece en el artículo 30 que el Estado de Puebla, percibirá las participaciones correspondientes de los ingresos federales, de conformidad con lo dispuesto en la ley de Coordinación Fiscal y los Municipios percibirán las participaciones en ingresos federales atendiendo a lo que señalan los artículos 115 de la CPEUM, 103 de la Constitución local, la propia Ley de Coordinación Fiscal y la presente Ley.

Esta ley también establece en su Artículo 31 la facultad del Estado para celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con la federación y delegar, en su caso, las funciones a los Municipios que en los propios convenios se establezcan, ya sea en forma conjunta o individual.

El artículo 32 establece que los Municipios del Estado participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1 de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que suscriba el Estado con la Federación y con sus Municipios.

Dicha participación se liquidará en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 35 establece los Fondos Participables que integran el sistema para la distribución de participaciones a los Municipios, estos son:

- I. Fondo de Desarrollo Municipal cuya distribución se determinará en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y a criterios de equidad y marginación; y
- II. Fondo para incentivar y estimular la recaudación municipal.

Por otro lado, el artículo 36 menciona que el Fondo de Desarrollo Municipal se integrará con el 20% de las participaciones, establecido en la LCF incluyendo sus incrementos, así como la recaudación que se realice en el Estado por concepto de los Impuestos Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y Automóviles Nuevos, y de la participación que corresponde al Estado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicados a la cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

El artículo 37 establece que el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal se integrará con el cien por ciento del Fondo de Fomento Municipal establecido en la LCF que será entregado por el Estado a los Municipios.

El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente forma:

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio; y
- II. El 50% restante, se distribuirá tomando en cuenta los elementos siguientes:
 - a) Garantía: que asegura al Municipio recibir recursos financieros en términos nominales iguales a los del ejercicio fiscal inmediato anterior, recibidos por el criterio de marginación;
 - b) Equidad y Marginación: que distribuye el aumento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior, de este componente del Fondo de Desarrollo Municipal, para los 217 Municipios, con base en lo establecido en el artículo 71 de esta Ley.

La fórmula para la aplicación de los recursos a que se refiere la fracción II de este artículo es la siguiente:

$$PM_{i,t} = PM_{i,(t-1)} + \Delta PM_t$$

Donde:

i= Son los Municipios del Estado (1, 2, 3,...,217);

t= Año para el cuál se está realizando el cálculo del ejercicio;

PM_{i,t} = Participaciones municipales por criterio de equidad del i-ésimo Municipio;

PM_{i,(t-1)}= Participaciones municipales con criterio de equidad del i-ésimo Municipio del ejercicio fiscal inmediato anterior;

ΔPM_t = Incremento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior de las participaciones municipales por criterio de equidad, distribuido entre los Municipios conforme lo establece el inciso b) del presente artículo.

Si el monto recibido de los recursos a que se refiere esta fracción es igual o menor al del ejercicio fiscal inmediato anterior, éste será distribuido aplicando el coeficiente de participación relativa del citado ejercicio.

El artículo 39 establece que el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal se distribuirá al cien por ciento, considerando la recaudación del impuesto predial que captan los Municipios y los cobros de agua potable que captan los mismos o sus organismos operadores conforme a la siguiente fórmula:

$$C_{j,t} = N_{j,t}$$

$$N_{i,t} = \sum_{j=1}^{217} N_{j,t} \cdot C_i \cdot R_i(t-1) \cdot R_i(t-2)$$

Donde:

i= Son los Municipios del Estado (1,2,3, ... ,217).

t= Año para el cual se está realizando el cálculo del ejercicio.

N= Proporción que representa la recaudación del impuesto predial que capte el Municipio *i*, y los cobros de agua potable que capte el mismo o el organismo operador del Municipio *i*, en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo, con respecto a la del segundo ejercicio inmediato anterior, ponderada con el coeficiente del ejercicio inmediato anterior de dicho Municipio;

C= Coeficiente del Municipio.

R= Recaudación del impuesto predial y de los cobros por consumo de agua potable del Municipio o del organismo operador del Municipio.

El artículo 40 dice que a efecto de distribuir el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, la Secretaría de Finanzas obtendrá los coeficientes definitivos del año de cálculo en el mes de abril.

Para tal efecto, la autoridad municipal competente remitirá la información de su recaudación de impuesto predial y de los cobros por concepto de agua potable, analizados por ella misma o por el organismo operador del Municipio, del año inmediato anterior al del cálculo, en los formatos que con ese fin elabore la Secretaría de Finanzas.

La autoridad municipal competente deberá remitir dicha información a más tardar el 31 de marzo de cada año; en caso contrario, la Secretaría de Finanzas realizará el cálculo con la información que tenga a su disposición a esa fecha.

La Secretaría de Finanzas utilizará provisionalmente, durante los tres primeros meses de cada año, los coeficientes aplicados el año inmediato anterior.

El Artículo 41 establece que el Sistema de Distribución de Participaciones se regirá por las disposiciones contenidas en esta ley, y a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, los convenios, anexos, acuerdos y declaratorias que de ella se deriven y los demás ordenamientos hacendarios estatales y municipales que resulten aplicables.

En esta ley en su artículo 43 se establece una instancia denominada como "juntas auxiliares" para la cual se le destina un porcentaje de las participaciones.

Para ello las juntas auxiliares se coordinan con los Ayuntamientos, a efecto de coadyuvar con los mismos en las funciones que realizan en materia de

administración, recaudación, ejecución y supervisión a que se refiere esta Ley, así como aquéllas establecidas en la Ley Orgánica Municipal y demás leyes aplicables.

Dichas juntas auxiliares recibirán de los Ayuntamientos los recursos provenientes de las participaciones por lo menos:

- a) El 5% cuando el Municipio cuente con 1 y hasta 5 juntas auxiliares.
- b) El 10% cuando el Municipio cuente con 6 y hasta 10 juntas auxiliares.
- c) El 15% cuando el Municipio cuente con 11 o más juntas auxiliares.

Dichos recursos se distribuirán en proporción directa al número de habitantes de cada Junta Auxiliar, de acuerdo con los datos que para el efecto emita el Consejo Estatal de Población.

Cabe señalar que de acuerdo con el Artículo 115 fracción IV inciso b) de la CPEUM, dicha disposición contraviene completamente la libre administración de la Hacienda Municipal al establecer un porcentaje específico de dichas participaciones.

⁹¹

Las juntas auxiliares deberán aplicar los recursos citados en el artículo anterior en la ejecución de obras que de manera conjunta hayan sido aprobadas en los órganos de planeación de los Municipios y deberán remitir a los Ayuntamientos y éstos a la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado, en los plazos a que se refiere la Ley Orgánica Municipal y para los efectos procedentes, los informes del ejercicio de los recursos a que se refiere este capítulo. Las juntas auxiliares deberán observar en el ejercicio de los recursos, los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales que señalen las leyes aplicables.

En su artículo 4 transitorio, se establece que los porcentajes de los fondos participables a que se refiere esta Ley que se modifiquen en las disposiciones legales federales, serán dados a conocer mediante Acuerdo que publique el Ejecutivo Estatal en el Periódico Oficial del Estado.

II.2.8 Reglamento de Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla

Una vez expedida la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla también se publica su Reglamento, el cual tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de dicha Ley, y corresponde a la Secretaría de Finanzas la interpretación del presente Reglamento en el ámbito administrativo, a la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la administración Pública del Estado y la Secretaría en el ámbito de sus respectivas competencias debido a que estas aplicarán y vigilarán el debido cumplimiento de las atribuciones que corresponden a la Contaduría Mayor de Hacienda del Honorable Congreso del Estado.

⁹¹ A mayor abundamiento, véase lo relativo a las controversias constitucionales 04/98 y 06/98 que se analizan en el apartado 1.4, específicamente en el tema 1.4.4 "El punto ciego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

En su Artículo 2, fracción III, se establece que para efectos de este Reglamento se entiende por:

- I. Ley: la ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla;
- II. Secretaría: la Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla
- III. COPLADEP: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla;
- IV. COPLADEMUN: El Comité de planeación para el Desarrollo Municipal.
- V. SEDECAP: Secretaría de Desarrollo Evaluación y Control de la Administración pública del Estado.

Dicho reglamento establece en su artículo 3 transitorio, que en tanto subsista la suspensión decretada en la controversia constitucional que se tramita ante la H. SCJN, expediente 04/98, no se aplicarán a los Municipios de: Puebla Acajete, Atlixco, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Matias Tlalancaleca, Tehuacán, Santiago Miahuatlán, y San Pedro Cholula, los preceptos del presente reglamento que se traduzcan en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Juntas Auxiliares, que administren y determinen el destino de recursos a los que se traduzcan en que el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla retenga recursos para destinarlos a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Juntas Auxiliares.

II.2.9 Reforma a la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla

En el 2000 se publica el Decreto del H. Congreso del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla y modifica algunos artículos, en cuanto a la distribución del FDM en el Artículo 38 fracción II inciso b), pues establece distintos criterios quedando de la siguiente forma:

Equidad y Marginación: que distribuye el aumento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior, de este componente del Fondo de Desarrollo Municipal, para los 217 Municipios, con base en la siguiente fórmula:

- a) 25% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre los 217 Municipios, y
- b) El 75% restante, conforme a la fórmula establecida en el presente artículo, la cual toma en cuenta las necesidades básicas y ponderadores siguientes:

Necesidad Básica	Ponderador
Ingresos por persona	55.0%
Rezago educativo	15.0%
Espacio de la vivienda	7.5%
Disponibilidad de electricidad	15.0%
Disponibilidad de drenaje	7.5%

Los factores asociados a cada una de estas necesidades, son definidos en una escala que guarda una métrica similar, a efecto de poder ser combinados en un solo índice.

Para este fin, la métrica se definió con base en indicadores con valores en el rango de 0 al 1. Así, valores cercanos a 0 indican un déficit mínimo en atención de la necesidad en cuestión, mientras que a medida que los valores se aproximen a 1, será indicativo de un grado de carencia más acentuado. La conformación de los indicadores para cada una de las necesidades definidas, son, las que a continuación se describen:

Ingresos: El indicador se construye estableciendo la relación entre la población ocupada con ingresos hasta de un salario mínimo, y el total de la población ocupada en el Municipio en estudio:

$$N1_i = \frac{PO_i0 + PO_i50SM + PO_iM1SM + PO_i1SM}{PO_i}$$

Donde:

N1_i= Indicador de pobreza para ingresos en el i-ésimo Municipio;

PO_i0= Población ocupada que no recibe ingresos del i-ésimo Municipio

PO_i50SM= Población ocupada que recibe hasta el 50% de un salario mínimo del i-ésimo Municipio;

PO_iM1SM = Población ocupada que recibe más del 50% y menos de un salario mínimo del i-ésimo Municipio;

PO_i = Población ocupada del i-ésimo Municipio.

Educación_ Este indicador representa la proporción de la población mayor de 15 años sin primaria completa, respecto del total de la población mayor de 15 años del Municipio en cuestión:"

$$N2_i = \frac{PS1_i + PP1_i}{PS1_i + PP1_i + PPC_i}$$

Donde:

N2 = Indicador de pobreza para educación en el i-ésimo Municipio;

PS1_i= Población de 15 años y más sin instrucción, del i-ésimo Municipio;

PP1_i= Población de 15 años y más con primaria incompleta, del i-ésimo Municipio;

PPC_i= Población de 15 años y más con primaria completa, del i-ésimo Municipio.

Vivienda: Para la conformación de este indicador, se tomará en cuenta el promedio de ocupante; por cuarto en viviendas particulares de cada uno de los Municipios de la entidad para este fin, el procedimiento empleado es una interpolación lineal, resultando la siguiente expresión:

$$N3_j = \frac{POCV_j - POCV_m}{POCV_M - POCV_m}$$

Donde:

N3_j= Indicador de pobreza para vivienda en el i-ésimo Municipio;
POCV_j= Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares, del i-ésimo Municipio

POCV_m= Mínimo de los promedios municipales de ocupantes por cuarto en viviendas particulares, de los Municipios de la entidad. Asume un valor constante igual a 1.15, en el Municipio de Sta. Catarina Tlaltempan

POCV_M= Máximo de los promedios municipales de ocupantes por cuarto en viviendas particulares, de los Municipios de la entidad. Asume un valor constante igual a 3.16, en el Municipio de Tepetzintla.

Electrificación: Este indicador se traduce en la relación entre las viviendas particulares sin energía eléctrica y las viviendas particulares habitadas en el Municipio en estudio:

$$N4_j = \frac{VPH_j - VEE_j}{VPH_j}$$

Donde:

N4_j= Indicador de pobreza para electrificación en el i-ésimo Municipio;

VPH_j= Viviendas particulares habitadas del i-ésimo Municipio;

VEE_j= Viviendas particulares con energía eléctrica, del i-ésimo Municipio

Drenaje: El indicador de carencia en materia de drenaje se constituye estableciendo la relación entre las viviendas particulares sin drenaje y las viviendas particulares habitadas del Municipio en estudio:

$$N5_j = \frac{VPH_j - VD_j}{VPH_j}$$

Donde:

N5_j= Indicador de pobreza para drenaje en el i-ésimo Municipio;

VPH_j= Viviendas particulares habitadas del i-ésimo Municipio;

VD_j= Viviendas particulares con drenaje, del i-ésimo Municipio.

Una vez determinados los cinco indicadores, éstos deben ponderarse, combinarse entre sí y producir un valor índice antes de elevarse a la α , lo que servirá para acentuar las carencias significativas entre los Municipios. El resultado de esta expresión, se denomina Índice Integrador de Déficit Social para el i-ésimo Municipio.

$$IID_j = (0.55N1_j + 0.15N2_j + 0.075N3_j + 0.15N4_j + 0.075N5_j)^\alpha$$

Donde:

IID_i= Índice Integrador de Déficit Social para el i-ésimo Municipio;
N_j= Indicadores definidos para cada una de las cinco necesidades consideradas en el i-ésimo Municipio (j=1, ... , 5);
α= Parámetro que expresa la preocupación social hacia la pobreza. Asume el valor de 2, para atribuir mayor peso al índice definido.

Después de calcular el IID del Municipio observado, se incorpora la variable poblacional multiplicando dicho índice por la población total municipal. Este paso se realiza para obtener elementos comunes en un parámetro con valor relativo, que permitan llevar a cabo la etapa de agregación como se muestra a continuación:

$$DSR_i = IID_i * T_i$$

Donde:

DSR_i= Déficit Social Relativo del i-ésimo Municipio;
IID_i = índice Integrador de Déficit Social del i-ésimo Municipio;
T_i= Total de la población del i-ésimo Municipio

Una vez determinada la situación de pobreza en el Municipio, se define la del Estado mediante la suma de los Déficit Sociales Relativos de los Municipios que lo integran, como se expresa a continuación:

$$DSE = \sum_{j=1}^{217} DSR_j$$

Donde:

DSE= Déficit Social Estatal;
DSR_j = Déficit Social Relativo del i-ésimo Municipio.

Cada uno de los Déficit Sociales Relativos municipales se divide entre el Déficit Social Estatal para determinar la aportación porcentual que le corresponde a cada Municipio, como lo indica la siguiente fórmula:

$$AM_i = \frac{DSR_i}{DSE} * 100$$

Donde:

AM_i= Aportación porcentual del i-ésimo Municipio; .
DSR_i = Déficit Social Relativo del i-ésimo Municipio;
DSE= Déficit Social Estatal.

Con esta transformación a déficits relativos se traduce el fenómeno a una misma expresión estatal y así la asignación se sujeta a los mismos criterios, es decir, en función de la magnitud de la pobreza de cada Municipio. Para fines de aplicación de esta fórmula, los datos estadísticos se tomarán de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática al iniciarse cada ejercicio.

En tanto que los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginalidad elaborados por el CONAPO con base en la información del INEGI, que al inicio de cada ejercicio fiscal se encuentre vigente.

La fórmula para la aplicación de los recursos a que se refiere la fracción 11 de este artículo es la siguiente:"

$$PMit = PMi(t-1) + \Delta PMi$$

Donde:

i= Son los Municipios del Estado (1,2,3, ,217);

t= Año para el cual se está realizando el cálculo del ejercicio;

Pmit= Participaciones municipales por criterio de equidad del i-ésimo Municipio; **PMi(t-1)**= Participaciones municipales con criterio de equidad del i-ésimo Municipio del ejercicio fiscal inmediato anterior;

ΔPMi= Incremento nominal directo del ejercicio fiscal inmediato anterior de las participaciones municipales por criterio de equidad, distribuido entre los Municipios conforme lo establece el inciso B) de la fracción II de este artículo.

Si el monto recibido de los recursos a que se refiere esta fracción es igual o menor al del ejercicio fiscal inmediato anterior, éste será distribuido aplicando el coeficiente de participación relativa del citado ejercicio.

II.2.10 Ley de Coordinación Hacendaria de Puebla y sus Municipios

En el 2009, es publicada la Ley de Coordinación Hacendaria de Puebla y sus Municipios, que aboga la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla publicada en 1998. El objetivo de esta ley entre otros y que para nuestro estudio interesa, es el que fija las bases para la administración y distribución de participaciones y demás fondos y recursos participables que correspondan a los Municipios.

En el Artículo 6 establece que son recursos materia de esta ley:

- I. Las participaciones y demás fondos y recursos participables, que correspondan al Estado y a los Municipios, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Dichos recursos formarán parte del ingreso y del gasto estatal o municipal, según sea el caso y su ejercicio deberá ser incorporado en las Cuentas de las Haciendas Públicas Estatal y Municipales que se presenten ante el H. Congreso del Estado, independientemente de los informes que deban proporcionarse a la Federación, en términos de las disposiciones legales aplicables.

El Ejecutivo Estatal, a través de sus Dependencias y Entidades y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de administrar, distribuir, ejercer y supervisar los recursos materia de esta Ley, de conformidad con la misma y demás disposiciones aplicables. Los Municipios deberán expedir y remitir a la Secretaría de Finanzas y Administración, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que hubieren recibido los recursos que les correspondan en términos de la presente Ley, el recibo oficial que conforme a derecho proceda.

En su artículo 10, establece que en las relaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Municipios tendrán una efectiva participación a través de los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y sus Municipios.

El Estado de Puebla recibirá las participaciones que de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal le correspondan, las cuales serán distribuidas y entregadas a los Municipios por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, con base en las fórmulas y procedimientos previstos en esta Ley.

Esta ley también se encarga de regular las acciones de control, supervisión y fiscalización de los recursos materia de esta Ley; y establecer los procedimientos para la rendición de informes del ejercicio y destino de los recursos materia de esta Ley, así como su evaluación.

En su artículo 41 establece que las participaciones que correspondan a los Municipios, serán cubiertas en efectivo por el Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, en los términos que prevé la Ley de Coordinación Fiscal mediante transferencia electrónica, depósito bancario o cheque nominativo.

De las liquidaciones que haga la Secretaría de Finanzas y Administración a los Municipios, les entregará a través de la Cuenta Liquidada Certificada (C.L.C.), constancia pormenorizada de cada uno de los conceptos.

El artículo 42 establece que el Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, podrá instrumentar mecanismos de captación, distribución, o ambos, de las participaciones, para su posterior entrega a los Municipios, a través de cuentas, depósitos, fondos, fideicomisos u otros medios legales, los cuales en su operación deberán respetar los montos, plazos y condiciones de entrega que prevén las disposiciones legales aplicables.

Lo anterior, sin perjuicio de cumplir con los fines de las afectaciones que, como fuente de pago y/o garantía hubieren realizado los Municipios a favor de sus acreedores, en términos de la legislación aplicable. Los fideicomisos que se constituyan para los fines establecidos no serán considerados Entidades Paraestatales.

Por otro lado, en su artículo 43 establece que el Ejecutivo Estatal, deberá prever en el Presupuesto de Egresos del Estado, el monto estimado de participaciones que corresponderá a cada uno de los Municipios, los cuales estarán sujetos al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las modificaciones o ajustes que durante el ejercicio fiscal correspondiente determine el gobierno federal en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables.

En el artículo 45 se establece que las afectaciones a las participaciones que correspondan al Estado y a sus Municipios, se inscribirán tanto en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado, como en el Registro correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 47 establece que la compensación entre el derecho del Estado y de los Municipios a recibir las participaciones que les correspondan y las obligaciones que tengan con la Federación o el Estado, se llevará a cabo en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. En estos casos, los Municipios deberán informar al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración para los efectos propios de su competencia.

Asimismo, el artículo 48 establece que dentro de los 15 días siguientes a aquél en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hubiere publicado el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas, variables utilizadas y montos estimados de las participaciones que recibirá el Estado y de las que deben participar sus Municipios, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, publicará en el Periódico Oficial del Estado y en su página electrónica de Internet, los datos antes referidos respecto de las participaciones que correspondan a cada uno de los Municipios.

La Secretaría de Finanzas y Administración publicará trimestralmente en los medios señalados en el párrafo anterior, el importe de las participaciones entregadas a los Municipios y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

El artículo 49 establece que el Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, entregará a los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, las participaciones que les correspondan a través de los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Desarrollo Municipal cuya distribución se determinará en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y a criterios de equidad y marginación; y
- II. Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal.

El Fondo de Desarrollo Municipal se integrará con el 20% de las participaciones que reciba el Estado por concepto de:

- I. El Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos
- II. La participación que le corresponda al Estado del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios aplicado a la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;
- III. La recaudación que se realice en el Estado de los Impuestos Federales Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de Automóviles Nuevos; y
- IV. La recaudación del Impuesto Estatal Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.

El Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal se integrará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, que será entregado por el Estado a los Municipios.

El fondo de Desarrollo Municipal se distribuye sin cambios de acuerdo al decreto del 2000, el cambio se observa en El Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal que establece se distribuirá al cien por ciento, considerando la recaudación del impuesto predial que capten los Municipios y los cobros de agua que capten los mismos o sus organismos operadores conforme a la siguiente fórmula:

$$C_{i,t} = \frac{N_{i,t}}{\sum_{i=1}^{217} N_{i,t}}$$

a) Si $C_{i,(t-1)} > 0$ y $R_{i,(t-1)} \geq 0$

$$N_{i,t} = \frac{C_{i,(t-1)} * R_{i,(t-1)}}{R_{i,(t-2)}} \quad \text{Si } R_{i,(t-2)} > 0$$

$$N_{i,t} = 0 \quad \text{si } R_{i,(t-2)} = 0$$

b) Si $C_{i,(t-1)} = 0$ y $R_{i,(t-1)} = 0$

$$N_{i,t} = 0$$

c) Si $C_{i,(t-1)} = 0$ y $R_{i,(t-1)} > 0$

$$N_{i,t} = R_{i,(t-1)} * R_{i,(t-1)} \quad \text{Si } R_{i,(t-2)} > 0$$
$$\sum_{i=1}^{217} R_{i,(t-1)} \quad R_{i,(t-2)}$$

$$N_{i,t} = 0 \text{ si } R_{i,(t-2)} = 0$$

Donde:

i= Son los Municipios del Estado (1,2,3, ... ,217).

t= Año para el cual se está realizando el cálculo del ejercicio.

N= Proporción que representa la recaudación del impuesto predial que capte el Municipio *i*, y los cobros de agua potable que capte el mismo o el organismo operador del Municipio *i*, en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo, con respecto a la del segundo ejercicio inmediato anterior, ponderada con el coeficiente del ejercicio inmediato anterior de dicho Municipio;

C= Coeficiente del Municipio.

R= Recaudación del impuesto predial y de los cobros por consumo de agua potable del Municipio o del organismo operador del Municipio.

En el artículo 54 se establece que para el cálculo de los coeficientes para la distribución del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, así como para la elaboración del informe de la recaudación de las contribuciones asignables locales del Impuesto Predial y cobros por servicio de agua, la autoridad municipal competente remitirá mensualmente a la Secretaría de Finanzas y Administración, la información de dicha recaudación realizada por ella misma, por el organismo operador del Municipio o por la instancia responsable de prestar dichos servicios, para ello la Secretaría de Finanzas y Administración emitirá los lineamientos correspondientes.

La Secretaría de Finanzas y Administración obtendrá los coeficientes definitivos del año de cálculo en el mes de abril, con la información que tenga a su disposición a esa fecha, y utilizará provisionalmente, durante los tres primeros meses de cada año, los coeficientes aplicados el año inmediato anterior."

El artículo 55 establece que el Estado y los Municipios, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, percibirán ingresos distintos de las participaciones que en ingresos federales les correspondan, provenientes de los fondos y recursos participables siguientes:

- I. Fondo de Fiscalización;
- II. Recursos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel; y

III. Demás que en términos de la Ley de Coordinación Fiscal tengan derecho a percibir el Estado y los Municipios.

Las fórmulas para la distribución y entrega de los fondos y recursos participables que correspondan a los Municipios, así como los montos estimados que corresponderán a cada uno de éstos y su calendario de entrega, se darán a conocer mediante los Acuerdos que para estos efectos emita el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, los cuales se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y en su página electrónica de Internet.

Los fondos y recursos participables a que se refiere el presente Capítulo, serán cubiertos a los Municipios en efectivo por el Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, mediante transferencia electrónica, depósito bancario o cheque nominativo.

La administración, distribución y ejercicio de los recursos participables adicionales que reciba el Estado y los Municipios, distintos a los regulados en el presente Capítulo, se sujetará a la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables.

El artículo 59 establece que de los recursos que reciba el Estado provenientes del Fondo de Fiscalización, los Municipios recibirán el 20%.

El Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, tomando como base criterios de recaudación de las contribuciones municipales del impuesto predial y los derechos por servicio de agua y eficiencia en la misma, establecerá la fórmula para la distribución de estos recursos a los Municipios.

Los recursos de este Fondo, se entregarán a los Municipios, siempre y cuando se ajusten estrictamente a lo establecido en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 60 menciona que de los recursos que correspondan al Estado en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, provenientes de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, a la venta de gasolinas y diesel en el territorio de la Entidad, los Municipios recibirán el 20%.

El Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, establecerá la fórmula para la distribución de estos recursos a los Municipios.

En la distribución del porcentaje de recursos que correspondan a los Municipios, el Estado considerará un 70% en proporción directa a la población, de acuerdo a la última información que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de

Estadística, Geografía e Informática al iniciarse el ejercicio fiscal correspondiente."

El artículo 61 establece que los recursos previstos en esta Sección, que obtengan el Estado y los Municipios, podrán afectarse hasta en un 25%, para el pago de obligaciones que hubieren contraído con autorización del H. Congreso del Estado, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas, lo que resulte mayor entre aplicar el 25% a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas."

En su Artículo 62 establece que las Juntas Auxiliares de los Municipios coadyuvarán con los Ayuntamientos en las funciones que les corresponden en términos de la Ley Orgánica Municipal y demás legislación aplicable. Y en el Artículo 63 los Ayuntamientos destinarán anualmente en sus Juntas Auxiliares, para obras, servicios públicos y gasto corriente, un monto equivalente de las participaciones que reciban, de conformidad con los porcentajes siguientes:

- ❖ El 5% cuando el Municipio cuente con 1 y hasta 5 Juntas Auxiliares;
- ❖ El 10% cuando el Municipio cuente con 6 y hasta 10 Juntas Auxiliares; y
- ❖ El 15% cuando el Municipio cuente con 11 o más Juntas Auxiliares.

En el artículo 64 los Municipios incluirán en su Cuenta Pública, los recursos que hubieren devengado en sus Juntas Auxiliares. También se establece en la normatividad que deberán remitir a los Municipios y éstos al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en los plazos a que se refiere la Ley Orgánica Municipal y para los efectos procedentes, los informes del ejercicio de los recursos y los demás que les hayan transferido y autorizado los Municipios.

En los transitorios de esta ley, se establece la abrogación de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 28 de enero de 1998.

Asimismo, menciona que en tanto no se emitan los lineamientos a que se refiere la fracción VIII del artículo 136 de la presente Ley, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal de la instancia de participación social que constituyan los Municipios, observarán en lo conducente, lo previsto en el reglamento de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

En 2014 se realizaron una serie de reformas las cuales derogaron ciertas fracciones de diversos artículos pero entre las más importantes que se encontraron son las específicas a los artículos 62, 63, 64 y 65 de esta ley, ya que establecía el

pago de participaciones para obras, servicios públicos y gasto corriente, un monto que iba desde el 5% hasta un 15% que se establecía en función del número de juntas auxiliares.

Este decreto en sus transitorios además de abrogar la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 28 de enero de 1998, también deroga las disposiciones del Reglamento de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 13 de marzo de 1998.

Pero no la fracción VIII del artículo 136 que habla de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal o la instancia de participación social que constituyan los Municipios, ya que no se han publicado los lineamientos, por ello estarán a lo que establezca el Reglamento de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Es así como se encuentran los decretos o leyes que establecen la distribución de participaciones en ingresos federales, pero dichas bases sobre las cuales se distribuyen no cumplen con las máximas establecidas por Smith, ya que no son claras ni de fácil cálculo.

Por lo tanto se debe tener conocimiento de la legislación en materia de Participaciones, para poder establecer los montos que debieron ser cubiertos por el Gobierno del Estado de Puebla al conjunto de sus Municipios.

Y para dar paso a este proceso se debe especificar cuál es el procedimiento que se utilizó para poder realizar los cálculos de dichas participaciones, debiendo especificarse todos los documentos que fueron de utilidad para llegar a este resultado.

II.3 Participaciones Municipales en Ingresos Federales en el periodo de 1980-2016

El eje central del actual sistema de distribución de participaciones, es la Ley de Coordinación Fiscal y, a nivel municipal, las bases, montos y plazos determinados por las legislaturas de los Estados.

Para el desarrollo del presente apartado y obtención de los insumos necesarios para la realización de los cálculos correspondientes, se recurrió a las páginas de internet oficiales del Estado de Puebla, como son Orden Jurídico Poblano, Transparencia del Gobierno del Estado de Puebla, Periódico Oficial de Puebla, Sistema de Información Hacendaria del INAFED y por último al Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios.

El primer obstáculo al que nos afrontamos, fue a la falta de publicación en línea por parte del Estado como lo establece la ley.

Para reunir la información de entrega de participaciones federales concerniente al periodo de 1980 al primer semestre de 2016, se tuvo que acudir al Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dicha investigación se realizó en dos etapas, siendo el motivo de esta segunda etapa, la falta de disposición al público de dicha información.

Para el periodo comprendido de 1980 al 2013 se revisaron todos los tomos que existían por año del Periódico Oficial del Estado de Puebla para encontrar las publicaciones de las participaciones entregadas a los Municipios, y cabe resaltar que no se encuentran tal como lo establece la ley, pues existe una falta de publicación en distintos periodos.

Una vez que se obtuvo la información, se llevó a cabo la tarea acuciosa de transcribir puntualmente cada cifra entregada a los 217 Municipios del Estado de Puebla, ya que dicha institución no contaba con la información de forma digitalizada.

Para los años posteriores, se regresó para terminar con la búsqueda de publicaciones. En esta ocasión las publicaciones se encontraban de manera puntual, aunado a esto, se realizó un cotejo de la información que se encuentra en el Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios.

En dicho Sistema, las participaciones federales entregadas a los Municipios poblanos, ya se encontraron de manera digital y fueron corroboradas en contraste a la información contenida propiamente en las publicaciones trimestrales que se hicieron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Aunque a decir verdad, de esta compulsas causa mucha duda el hecho de que para los años 2015 y 2016, existan, aunque sean mínimas, diversas diferencias entre la información contenida en el Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios y aquella obtenida de la sumatoria a los cuatro trimestres de este ejercicio fiscal y que se obtuvo precisamente de los Periódicos Oficiales correspondientes.

En 2011, causa duda y tal vez intriga, el hecho de que para este ejercicio fiscal, se haya omitido en el Periódico Oficial del Estado de Puebla la información respectiva para el Municipio número 172, Tetela de Ocampo, pues del número 171 se pasa directo al 173.

Para este Municipio, el total de participaciones en ingresos federales se obtuvo por exclusión, es decir, se sumó el total del importe de los 216 Municipios que sí se reflejaron en el Periódico Oficial de fecha 13 de enero de 2012, y se restó del monto total final que apareció en dicho apartado para este ejercicio fiscal.

Para determinar lo que se le entregó al Estado por participaciones en ingresos federales, además de la Cuenta Pública, se obtuvo información del Sistema Estatal y

Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). Dichos datos son por ejercicio fiscal, y cabe resaltar que este sistema no refleja las participaciones que se le entregaron a todos los Municipios desde el 2011 y la información solo llega al 2013, por lo tanto, se tiene un rezago en la información del INEGI, siendo éste de acuerdo a la legislación, de donde surgen las cifras oficiales.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, con las reformas que se hicieron en 2014, surgió el Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios y a partir de dicha fecha se contiene la información de manera mensual, acumulada, el ajuste anual y el estimado anual, para el Estado de Puebla.

Es de recalcar que el principal problema que apreciamos de forma recurrente durante el estudio a fondo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es justamente la falta de transparencia y rendición de cuentas en la entrega de los recursos de participaciones federales hacia los Estados y, a su vez, hacia los Municipios de tales entidades.

La situación se va tornando más notoria, cuando se investiga más a fondo un Estado en lo particular y, aún más, un periodo en específico.

Fue verdaderamente un reto encontrar la información de las participaciones federales que les fueron entregadas a los Municipios del Estado de Puebla, pues nuestra búsqueda se enfocó a reunir todo lo concerniente a este tema, desde la propia creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hasta la fecha actual, sin embargo, no deja de ser latente la existencia de un sesgo importantísimo de información en este sentido.

La investigación realizada se justifica *per se*, por la falta de transparencia y rendición de cuentas que existe en México, ya que bajo esa óptica, es muy alta la posibilidad de que existan diferencias entre lo entregado a los Municipios del Estado de Puebla y lo que probablemente se les tuvo que haber entregado.

Como más adelante se advertirá de forma gráfica, existen sesgos de información importantes, en materia de entrega de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Puebla, que generan la necesidad de recurrir a diversas fuentes de información adicionales, como lo son Cuenta Pública, Sistema de Información Hacendaria del INAFED así como Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), para obtener los insumos necesarios para realizar los cálculos respectivos y reflejar tales resultados en el apartado correspondiente.

En la siguiente tabla, podremos ver la distribución de las diversas fuentes de información que fueron consultadas, divididas por cada ejercicio fiscal y por grado de porcentaje obtenido en la información requerida. En tal análisis, se advierte la inexistencia absoluta de información en lo que respecta al periodo comprendido del año de 1980 a 1988, mientras que para los subsecuentes ejercicios fiscales, la

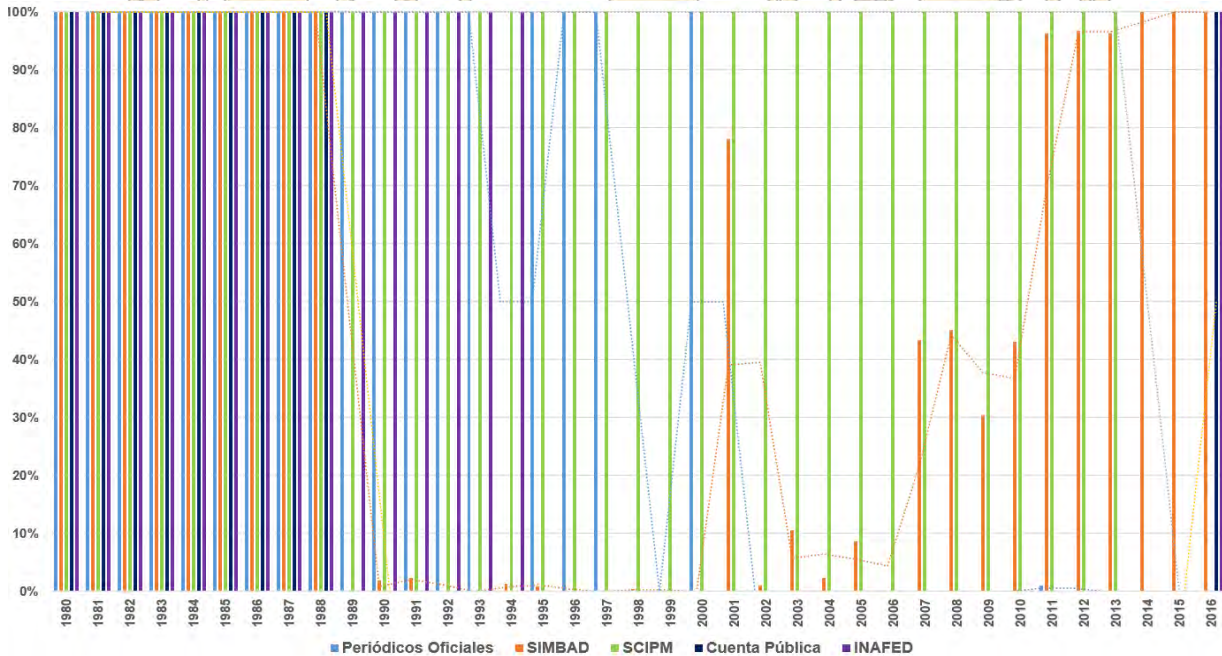
información se fue complementando, tomando en consideración los datos contenidos en todas las fuentes consultadas.

FUENTE DE LA INFORMACIÓN	EJERCICIO FISCAL Y PORCENTAJE DE INFORMACIÓN OBTENIDA												
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PERIÓDICOS OFICIALES	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SIMBAD	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	98.1%	97.6%	100%
SISTEMA DE CONSULTA DE INFORMACIÓN DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS (GOB. PUEBLA)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
CUENTA PÚBLICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%
INAFED	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PERIÓDICOS OFICIALES	0%	100%	0%	0%	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%
SIMBAD	100%	98.6%	99.1%	100%	100%	99.5%	100%	99.1%	21.6%	99.1%	89.4%	97.6%	91.2%
SISTEMA DE CONSULTA DE INFORMACIÓN DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS (GOB. PUEBLA)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
CUENTA PÚBLICA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
INAFED	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
PERIÓDICOS OFICIALES	100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%		
SIMBAD	100%	56.6%	54.8%	69.5%	56.6%	3.6%	3.2%	3.6%	0%	0%	0%		
SISTEMA DE CONSULTA DE INFORMACIÓN DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS (GOB. PUEBLA)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%		
CUENTA PÚBLICA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%		
INAFED	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%		

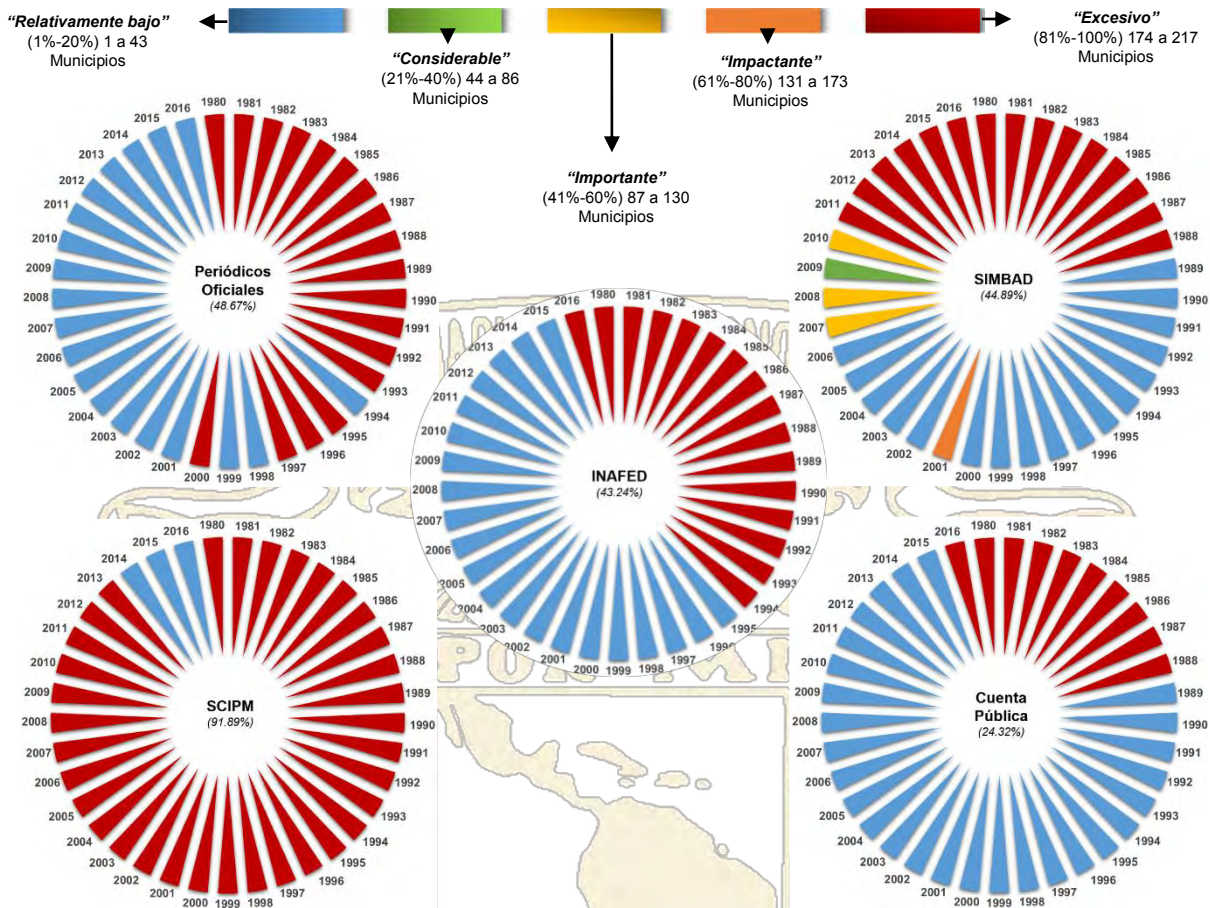
(2016 se visualiza hasta el 2° trimestre)

(Fig. 4.- Cuadro de distribución de información obtenida, por fuente de información, ejercicio fiscal y porcentaje)

En un sentido opuesto, reflejamos en la gráfica siguiente, el sesgo existente en estas cinco fuentes de información:



(Fig. 5.- Contraste de sesgo existente en información de recursos entregados al Estado de Puebla, con datos de Periódicos Oficiales, SIMBAD, Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios, Cuenta Pública y Sistema de Información Hacendaria del INAFED, del periodo de 1980 a 2016).



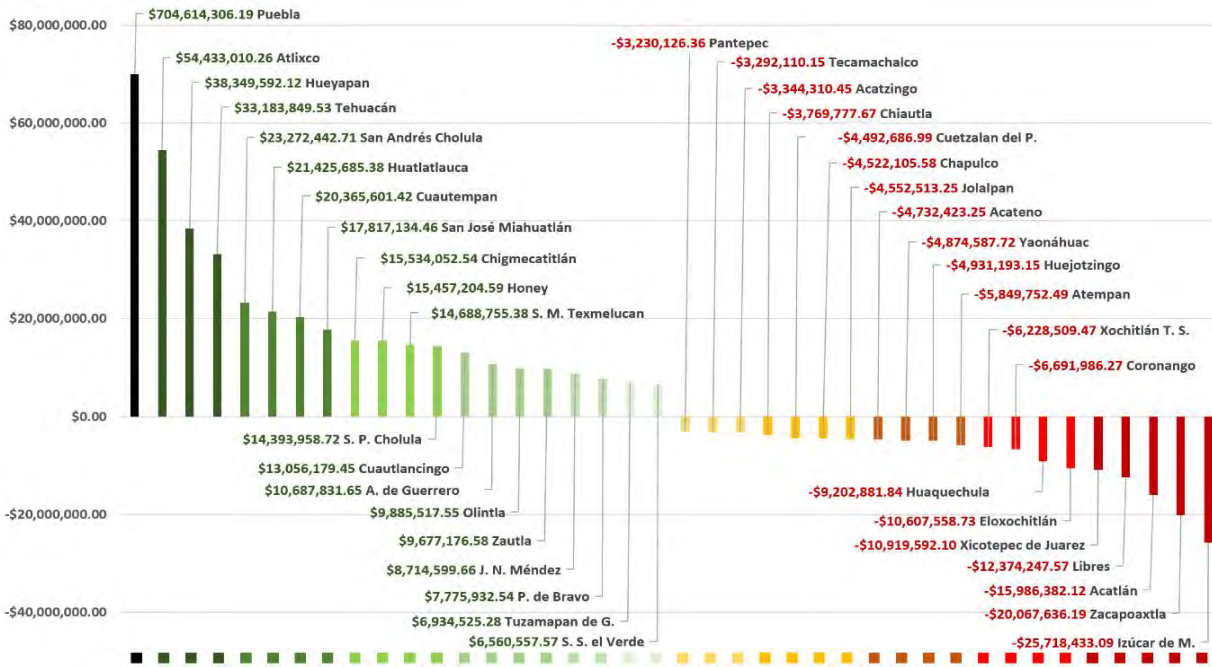
(Fig. 6.- Clasificación del sesgo de datos por fuente de información, del periodo de 1980 a 2016).

Para comprobar las diferencias que existen entre lo publicado en las diversas fuentes de información, tomamos como primera muestra, los ejercicios fiscales de 1998 al 2010, a excepción del ejercicio fiscal del 2000, pues para éste último sólo se logró reunir la información del SIMBAD y de Cuenta Pública.

Así entonces, obtuvimos las diferencias para cada uno de los 217 Municipios del Estado de Puebla, a lo largo de todo el periodo analizado, y se sumó el acumulado de tales diferencias, para determinar de toda la muestra, aquellos 20 Municipios que tienen las diferencias positivas más significativas entre lo publicado en los Periódicos Oficiales y lo registrado en SIMBAD, así como los 20 Municipios que tienen las diferencias negativas más significativas entre lo publicado en ambas fuentes de información.

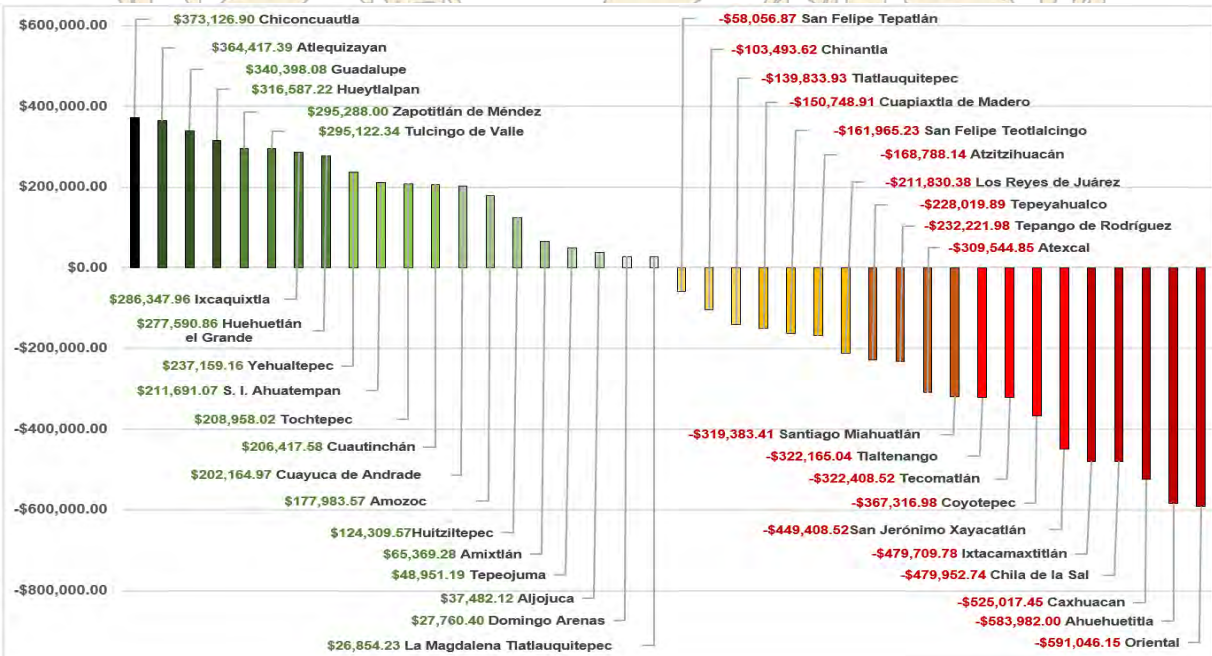
Para este periodo, las publicaciones contenidas en los Periódicos Oficiales abarcan efectivamente los 217 Municipios del Estado de Puebla, pero para el caso del SIMBAD, existe un sesgo de información para muchos Municipios.

Por lo tanto, a fin de generar una comparación lo más homogénea posible entre las dos fuentes de información indicadas, se eliminaron del análisis aquellos Municipios que carecen de información en el SIMBAD, obteniendo así los resultados que se pueden apreciar a continuación:



(Fig. 7.- Información de Periódicos Oficiales del Estado de Puebla Vs. Información del SIMBAD –diferencias más significativas en el acumulado del periodo 1998 al 2010, sin considerar el ejercicio fiscal 2000, universo más inconsistente de información-)

Tomando este mismo análisis efectuado, podemos advertir también los 20 Municipios que tienen menores diferencias positivas y los 20 Municipios con menores diferencias negativas, conformando este universo, el grupo de Municipios que representan en lo general, menores discrepancias, o bien, mayores coincidencias entre lo publicado en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y el SIMBAD, obteniendo así los resultados que se pueden apreciar a continuación:



(Fig. 8.- Información de Periódicos Oficiales del Estado de Puebla Vs. Información del SIMBAD –diferencias menos significativas en el acumulado del periodo 1998 al 2010 sin considerar el ejercicio fiscal 2000, universo más consistente de información-)

Por otro lado, se analizó el incremento de participaciones federales que se ha tenido durante cierto periodo, considerando para ello, tanto la información publicada en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, como aquella que está registrada en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Para este análisis, se tomó una muestra de 171 Municipios y únicamente los ejercicios fiscales 1998 a 1999 y 2002 a 2006, ya que influye el factor de la falta de información para ciertos ejercicios fiscales y, dentro de cada ejercicio fiscal, para ciertos Municipios.

Por lo anterior, quedaron descartados de esta muestra, los ejercicios fiscales de 2001 y de 2007 a 2010, ya que la información contenida en el SIMBAD no está completa, sólo se contienen registros a razón de un 30% aproximadamente para 2001, de un 70% aproximadamente para 2007 y 2008 y de un 60% aproximadamente para 2009 y 2010.

En este sentido, se acotó el análisis a la información contenida en los ejercicios fiscales antes mencionados y sobre el registro de 170 Municipios, ya que para éstos, sí existe información para cada ejercicio fiscal, del periodo que fue identificado como muestra viable para dicha comparativa.

Así pues, se analiza cómo se ha comportado el incremento de participaciones federales durante el periodo que abarca la muestra seleccionada, y se contrasta la información entre lo publicado en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y lo registrado en SIMBAD, con la finalidad de apreciar las discrepancias existentes entre ambas fuentes de información, tal como podrá ser visualizado en la gráfica siguiente:



(Fig. 9.- Incremento anual de participaciones para el Estado de Puebla, del periodo de 1998-1999 y 2002 a 2016. Comparativo de información de Periódicos Oficiales del Estado de Puebla Vs. Información del SIMBAD para 171 Municipios de 217)

II.4 Participaciones de ingresos federales pagadas al Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016

El Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal como ya se dijo, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

El artículo 6º establece que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el Estado las reciba y por consecuente los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero deberán publicar en su periódico oficial, así como en su página de internet el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que el Estado reciba y de las que tenga obligación de participar a sus Municipios.

El artículo 7 establece que el Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual, en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior, en igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fórmula de los artículos 2o.-A, fracciones I y III y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

La Cuenta Pública está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, y una de sus funciones es fiscalizar los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en los términos que marca la ley fiscalizará en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

La Cuenta Pública es el Informe General Ejecutivo de Resultados de la Fiscalización Superior que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, entre las actividades prioritarias de la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno de los objetivos principales es dar información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

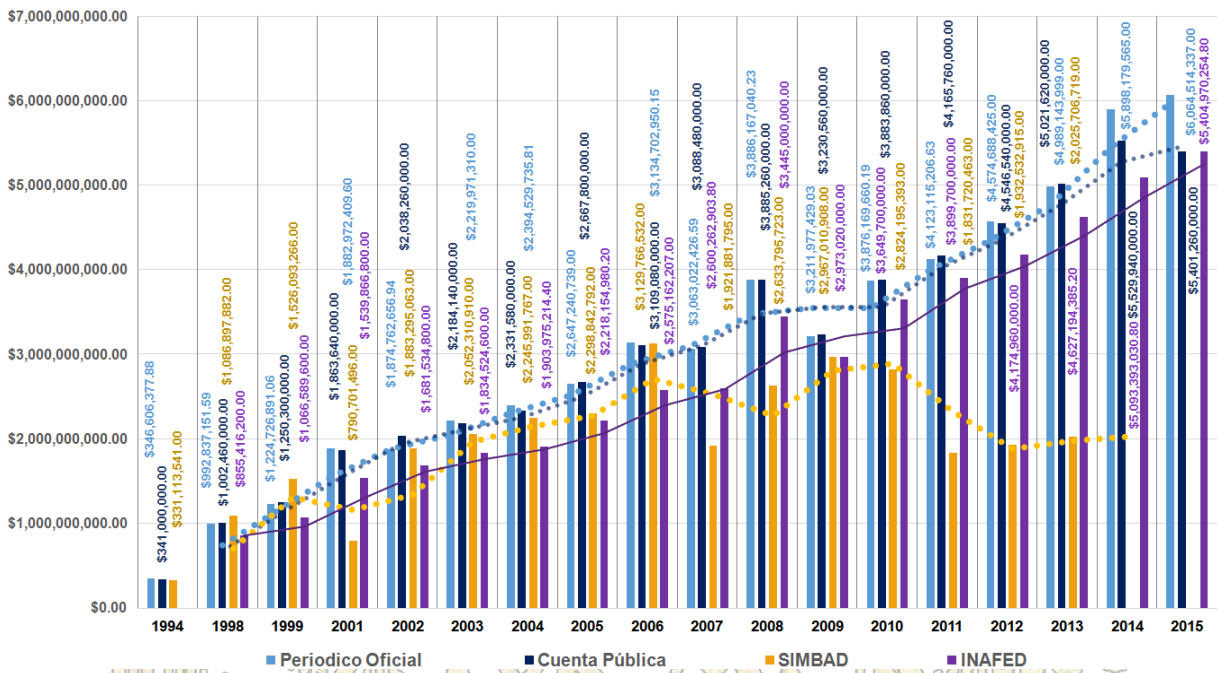
Dicho informe entonces contiene la información acerca de los resultados anuales de la gestión financiera y los alcances de la acción del sector público, en uno de sus apartados encontramos el monto de las Participaciones Federales Pagadas a las Entidades Federativas por los fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

Es por eso que para este trabajo de tesis, la Cuenta Pública es la base sobre la cual se determinan las participaciones pagadas a los Municipios del Estado de Puebla.

Ahora bien, se realizó el comparativo de información de lo que se entregó al Estado de Puebla, tomando como parámetros de contraste lo publicado en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y lo contenido en la Cuenta Pública de dicho Estado, agregando también la información del SIMBAD y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED.

Para este análisis, se compulsó la información de los ejercicios fiscales de 1994, 1998 a 1999, y 2001 a 2015, ya que para el periodo de 1988 a 1993, 1995 a 1997 y 2000, no se cuenta con información proveniente de los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y para el caso del SIMBAD, se carece de información del periodo de 2014 a 2015.

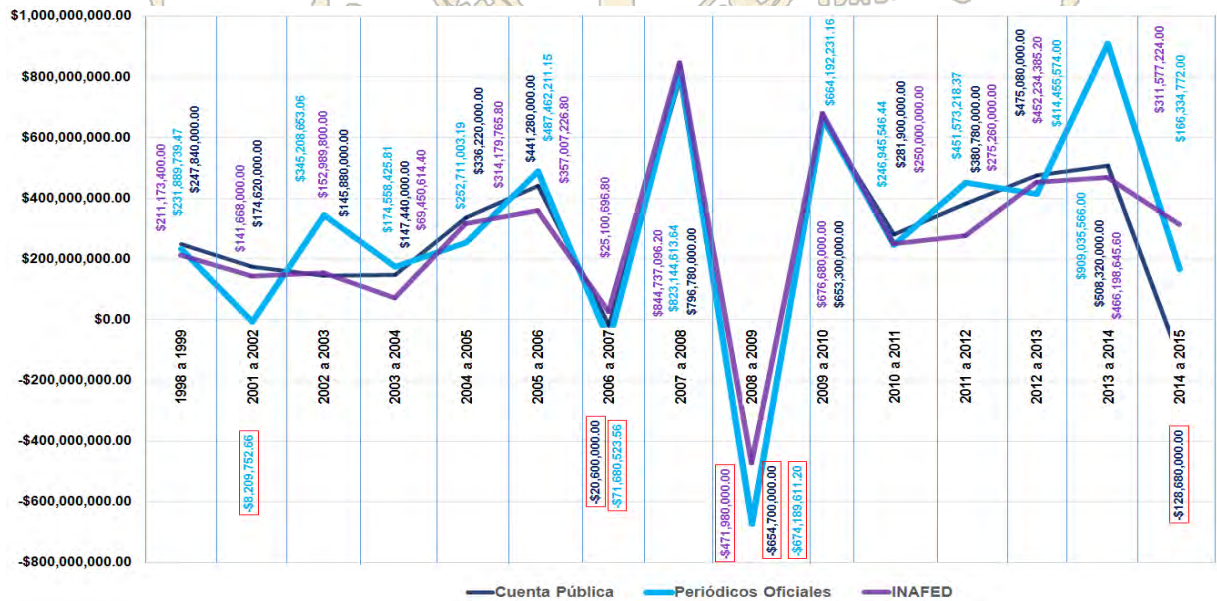
De esta manera, los recursos entregados en general para dicho periodo, de acuerdo a las cuatro fuentes de información citadas, se puede apreciar de la siguiente forma:



(Fig. 10.- Comparativo de recursos entregados al Estado de Puebla, del periodo de 1994, 1998 a 1999 y 2001 a 2015 – a excepción del 2014 al 2015 para el caso del SIMBAD-, con información obtenida de los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, Cuenta Pública, SIMBAD e INAFED).

Si siguiendo con la comparación entre las diversas fuentes de información consultadas, nos proponemos ahora a denotar el incremento de recursos por ejercicio fiscal que se ha tenido para el Estado de Puebla, tomando como parámetros lo publicado en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, lo contenido en la Cuenta Pública y lo registrado en el Sistema de Información Hacendaria del INAFED.

Para este análisis, también se compulsó la información de los ejercicios fiscales de 1998 a 1999, y 2001 a 2015, a excepción del ejercicio fiscal de 1994, siendo así que su comportamiento se logra apreciar de la siguiente manera:



(Fig. 11.- Diferencia de recursos entregados al Estado de Puebla entre ejercicios fiscales, del periodo de 1998 a 1999 y 2001 a 2015. Comparativo de información obtenida de los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, Cuenta Pública y Sistema de Información Hacendaria del INAFED).

De acuerdo a lo anterior, se aprecia que conforme a lo publicado en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla e INAFED, se ha tenido un incremento progresivo de 1998 a 1999, de 2002 hasta 2006, de 2007 a 2008, y de 2009 hasta 2015, quedando una disminución importante entre un ejercicio y otro, en lo que respecta a 2001 para 2002, 2006 para 2007 y 2008 para 2009.

La información contrastada entre las tres fuentes de información, aunque tiene diferencias para cada ejercicio fiscal, presenta una tendencia similar a lo largo del periodo analizado, salvo tal vez en lo que respecta a los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, para el incremento generado de 2001 a 2002 y de 2014, ya que se aparta a lo que reflejan para estos periodos tanto Cuenta Pública e INAFED.

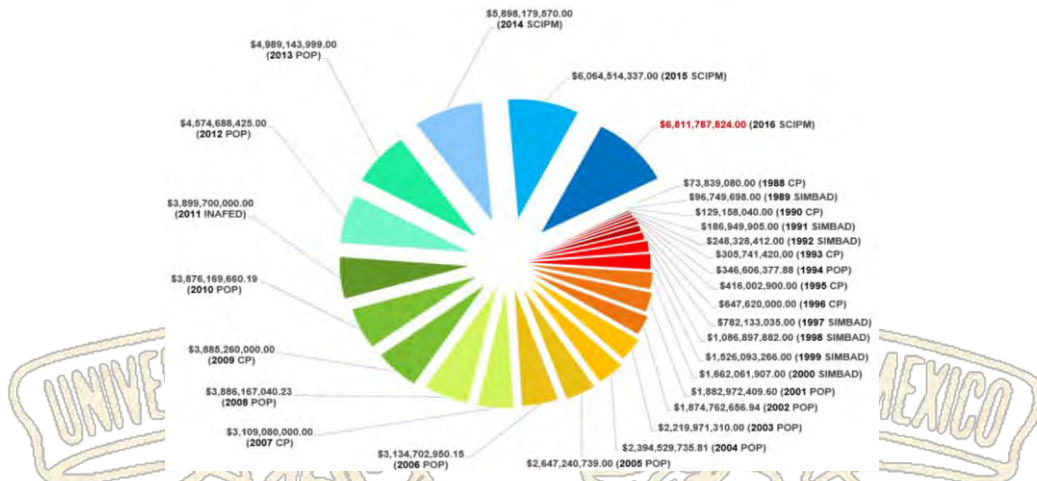
El comportamiento que denota esta gráfica se logra apreciar un tanto errático en comparación al contraste de información que se realizó, respecto a lo contenido en Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y SIMBAD (*fig. 9*), lo cual puede explicarse por dos razones.

En el primer ejercicio no se analiza la información de los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla en lo referente a los ejercicios fiscales 2001 y de 2007 a 2009, aunado a que para dicho estudio, se tuvo que acotar la muestra de análisis a 170 Municipios, que no formaron parte del sesgo de información para el caso de SIMBAD.

No obstante lo anterior, si se observa la gráfica comparativa de recursos entregados al Estado de Puebla, con datos de Periódicos Oficiales, Cuenta Pública, SIMBAD e INAFED (*fig. 10*), vemos como se llevan casi de la mano los reportes de Periódicos Oficiales y Cuenta Pública, a excepción de SIMBAD, lo cual, se debe al sesgo de datos que existen para ciertos Municipios de ciertos ejercicios fiscales, conforme a la tabla de obtención de datos ya indicada (*figs. 4 y 5*).

Aunque en la comparación realizada entre cada ejercicio fiscal, con datos de Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, INAFED y la Cuenta Pública de dicho Estado (*fig. 11*), si existen a decir verdad diferencias significativas entre uno y otro parámetro de información.

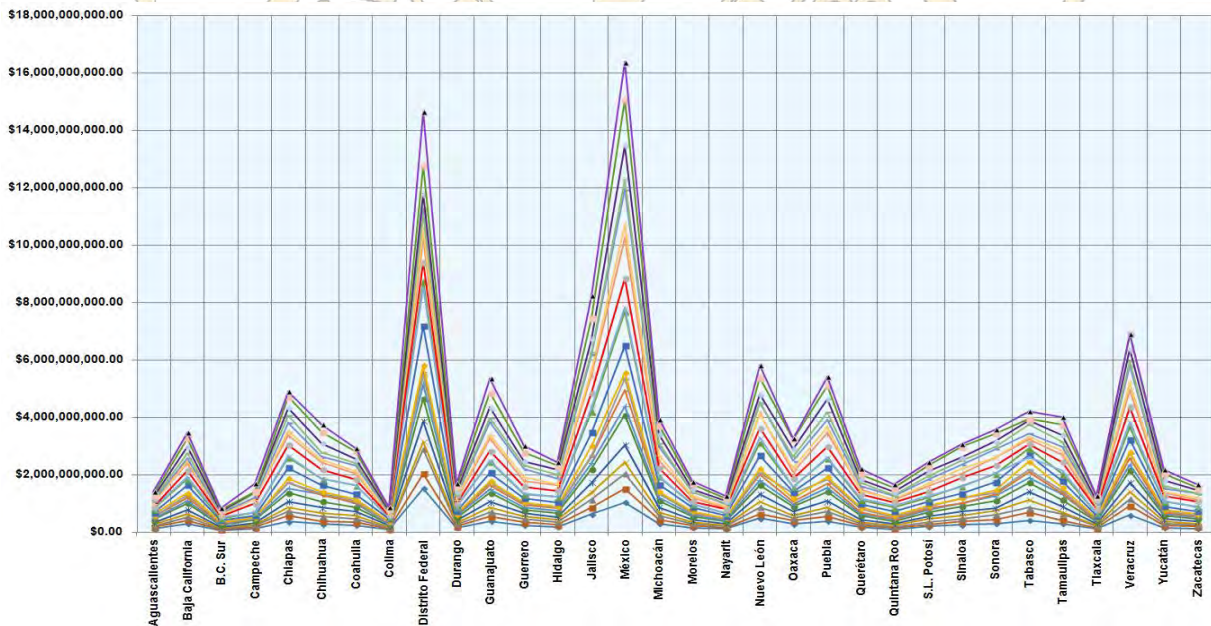
Por otro lado, a fin de identificar gráficamente la evolución que ha tenido el Estado de Puebla en materia de entrega de participaciones federales, se identificó desde el ejercicio fiscal de 1988 y hasta el ejercicio fiscal de 2016, el recurso anual que representa el monto más alto entre todas las fuentes de información que se consultaron para el desarrollo del presente de tesis, es decir, con datos provenientes de: Cuenta Pública; Periódicos Oficiales del Estado de Puebla; Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI; Sistema de Información Hacendaria del INAFED y Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios (SCIPM) de la página de Transparencia del Estado de Puebla, obteniendo así la evolución histórica que se muestra a continuación:



(Fig. 12.- Distribución de participaciones entregadas al Estado de Puebla, del periodo de 1988 al 2016, con el monto más alto reflejado por año, entre la información contenida en Cuenta Pública, SIMBAD, Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, INAFED y Sistema de Consulta de Información de Participaciones del Estado de Puebla. Para el caso del ejercicio fiscal 2016, se tomó en cuenta lo entregado en el primer semestre y se multiplicó por dos para obtener un aproximado al monto total que será entregado para dicho año)

Así entonces, apreciamos que de todo el periodo analizado, hay 11 ejercicios fiscales en los que la información de Periódicos Oficiales, ostenta las cifras más altas con relación a las otras fuentes de información consultadas; 7 ejercicios fiscales en lo que respecta para el SIMBAD; 7 ejercicios fiscales para Cuenta Pública; 1 para el INAFED y finalmente 3 para el SCIPM.

Finalmente, se realizó el análisis a nivel nacional sobre el flujo de participaciones federales que fueron entregadas anualmente a los Estados de la República, con el objeto de identificar en específico, la posición que ocupa el Estado de Puebla dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, teniendo hasta el momento, el 6° lugar en la lista de los Estados que más han recibido participaciones federales, en el periodo comprendido de 1995 a 2015:



(Fig. 13.- Distribución del flujo de participaciones federales entregadas a los 32 Estados de la República Mexicana, por el periodo comprendido de 1995 a 2015, con información proveniente del Sistema de Información Hacendaria del INAFED -Agrupación por Estados-)

“ADEUDOS EN PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA (PERIODO DE 1980-2016)”

		1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	TOTALES
1	Distrito Federal	\$18,047,309,800.00	\$29,126,826,410.80	\$47,312,836,336.40	\$61,437,684,429.60	\$155,924,656,976.80
2	México	\$14,083,411,400.00	\$26,646,998,259.20	\$45,209,367,634.40	\$69,033,682,442.80	\$154,973,459,736.40
3	Jalisco	\$7,860,201,000.00	\$14,126,624,939.20	\$24,440,391,855.00	\$34,827,331,795.00	\$81,254,549,589.20
4	Veracruz	\$7,901,107,600.00	\$13,607,603,038.40	\$21,957,660,895.20	\$31,846,108,883.80	\$75,312,480,417.40
5	Nuevo León	\$5,951,527,000.00	\$10,698,457,105.80	\$18,193,396,527.60	\$24,911,439,599.20	\$59,754,820,232.60
6	Puebla	\$4,936,571,400.00	\$9,178,056,394.60	\$15,243,145,110.80	\$23,200,217,670.80	\$52,557,990,576.20
7	Tabasco	\$6,131,079,600.00	\$11,235,182,348.60	\$15,109,400,870.60	\$19,183,103,557.80	\$51,658,766,377.00
8	Chiapas	\$4,890,245,200.00	\$9,024,586,926.80	\$15,132,105,131.20	\$21,760,090,995.80	\$50,807,028,253.80
9	Guanajuato	\$4,828,912,000.00	\$8,641,086,276.20	\$14,377,530,246.80	\$22,305,788,441.60	\$50,153,316,964.60
10	Tamaulipas	\$4,001,472,000.00	\$7,364,888,625.40	\$12,095,882,637.20	\$17,206,417,275.00	\$40,668,660,537.60
11	Michoacán	\$3,880,737,000.00	\$6,851,305,121.60	\$11,238,274,438.20	\$17,083,932,417.00	\$39,054,248,976.80
12	Sonora	\$3,964,287,800.00	\$7,117,592,273.20	\$11,587,192,074.80	\$16,013,928,978.00	\$38,683,001,126.00
13	Chihuahua	\$3,736,005,200.00	\$6,958,447,512.60	\$10,830,196,049.20	\$15,693,684,265.40	\$37,218,333,027.20
14	Baja California	\$3,625,526,400.00	\$6,553,704,466.20	\$10,770,234,615.40	\$14,982,785,210.00	\$35,932,250,691.60
15	Oaxaca	\$3,290,728,600.00	\$5,888,573,460.60	\$9,330,023,932.60	\$14,457,439,057.60	\$32,966,765,050.80
16	Sinaloa	\$3,214,462,800.00	\$5,642,208,619.40	\$9,262,572,472.80	\$13,385,260,368.60	\$31,504,504,260.80
17	Coahuila	\$3,154,534,000.00	\$5,552,087,985.40	\$9,181,749,557.80	\$12,945,634,068.20	\$30,834,005,611.40
18	Guerrero	\$2,956,935,400.00	\$4,967,277,287.60	\$7,867,710,316.40	\$12,717,136,735.40	\$28,509,059,739.40
19	Hidalgo	\$2,383,520,800.00	\$4,313,004,924.00	\$7,165,941,308.20	\$10,789,216,312.22	\$24,651,683,344.42
20	San Luis Potosi	\$2,452,422,000.00	\$4,383,060,280.60	\$7,130,765,137.60	\$10,620,222,075.80	\$24,586,469,494.00
21	Querétaro	\$2,004,686,600.00	\$3,943,437,492.20	\$6,519,364,557.60	\$9,317,795,754.18	\$21,785,284,403.98
22	Yucatán	\$2,031,222,800.00	\$3,683,170,381.80	\$6,186,916,324.80	\$9,107,212,193.42	\$21,008,521,700.02
23	Morelos	\$1,934,204,800.00	\$3,492,937,810.00	\$5,422,685,678.80	\$7,679,173,865.22	\$18,529,002,154.02
24	Zacatecas	\$1,682,470,800.00	\$2,970,132,897.20	\$5,102,063,025.60	\$7,299,112,397.78	\$17,053,779,120.58
25	Durango	\$1,810,940,200.00	\$3,103,654,847.80	\$4,929,799,075.60	\$7,123,836,802.60	\$16,968,230,926.00
26	Quintana Roo	\$1,230,451,400.00	\$2,676,342,108.80	\$5,037,314,688.20	\$7,090,355,500.06	\$16,034,463,697.06
27	Campeche	\$1,500,471,200.00	\$2,559,502,570.60	\$4,645,431,138.20	\$7,023,151,469.18	\$15,728,556,377.98
28	Agascalientes	\$1,445,632,600.00	\$2,703,377,558.60	\$4,412,604,444.20	\$6,028,904,150.80	\$14,590,518,753.60
29	Tlaxcala	\$1,308,258,000.00	\$2,303,985,464.60	\$3,817,908,185.00	\$5,594,531,685.76	\$13,024,683,335.36
30	Nayarit	\$1,351,382,800.00	\$2,333,751,982.80	\$3,779,633,583.00	\$5,445,406,966.20	\$12,910,175,332.00
31	Colima	\$967,116,800.00	\$1,718,453,793.60	\$2,820,859,347.00	\$3,783,307,671.34	\$9,289,737,611.94
32	Baja California Sur	\$816,040,600.00	\$1,574,705,567.20	\$2,708,724,470.60	\$3,649,139,543.04	\$8,748,610,180.84

(Fig. 14.- Acumulado de participaciones federales entregadas a los 32 Estados de la República Mexicana, por el periodo comprendido de 1995 a 2015, con información proveniente del Sistema de Información Hacendaria del INAFED –Agrupación cada 5 ejercicios fiscales-)



(Fig. 15.- Distribución del flujo de participaciones federales entregadas a los 32 Estados de la República Mexicana, por el periodo comprendido de 1995 a 2015, con información proveniente del Sistema de Información Hacendaria del INAFED -Agrupación por Ejercicio Fiscal-)

II.5 Participaciones de ingresos federales pagadas a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016

El artículo 115 fracción IV, inciso b), de la CEPEUM establece que las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Como hemos podido observar a lo largo de esta investigación, no se cumple con dicha legislación, textualmente dice que los Estados publicarán anualmente las bases, montos y plazos para la entrega de participaciones, y durante la investigación realizada en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, no fue posible encontrar dicha publicación en la periodicidad debida.

Como mencionamos anteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal establece que a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales, así como de publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

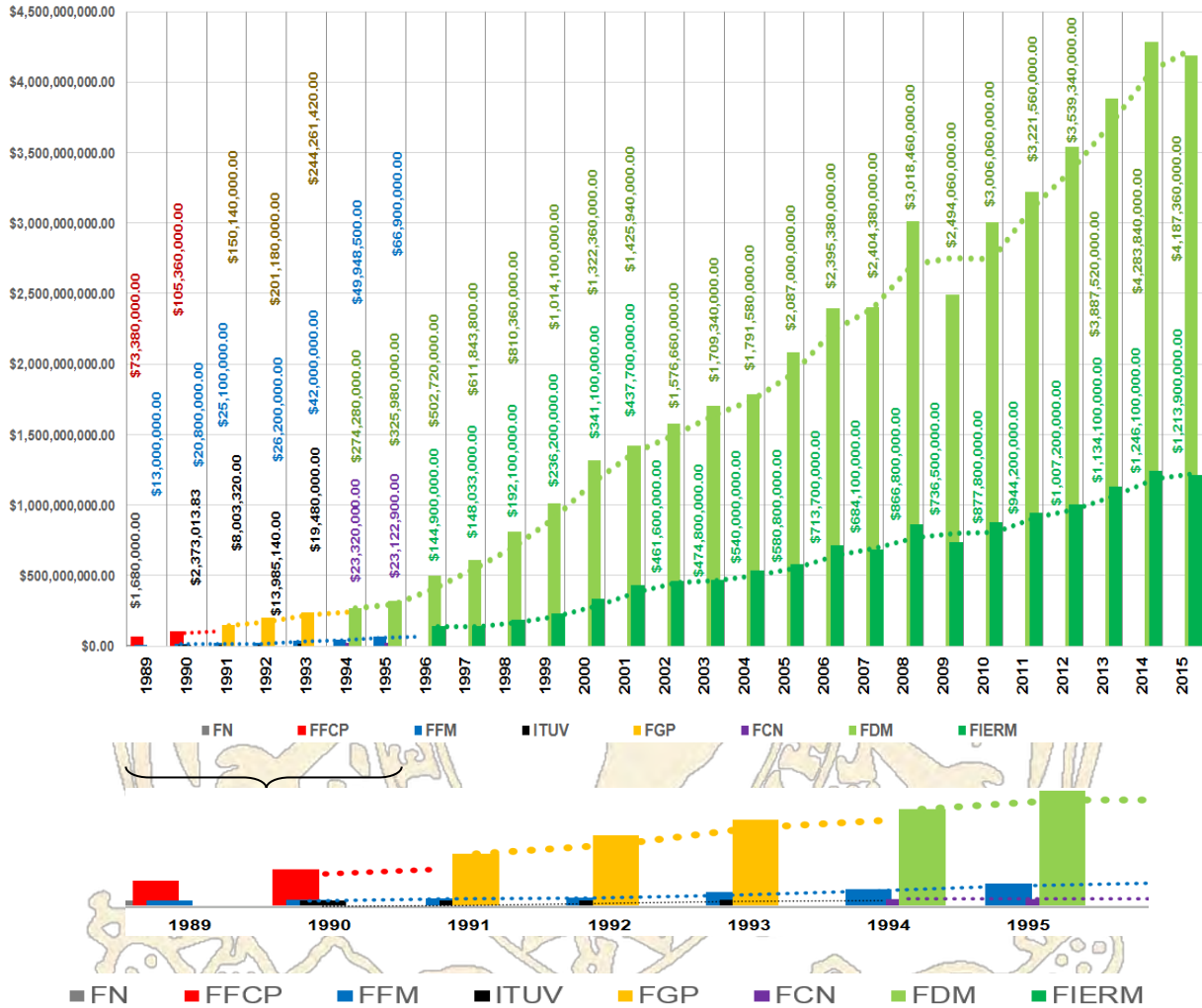
Es importantísimo resaltar que se encontraron decretos de distribución y leyes de coordinación fiscal expedidas por el Estado en donde se establecían las fórmulas para su distribución, pero ninguno contenía monto alguno y definitivamente no son anuales.

Por lo tanto, se realizaron diversas solicitudes de información pública con apoyo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, sin embargo, todas las consultas fueron improductivas pues además de solicitarse prórrogas y aclaraciones por parte del ente obligado, se obtuvo únicamente información genérica o en un sentido denegatorio por declararse "incompetente" el órgano consultado.

La entrega de participaciones federales a Municipios atendía anteriormente a la población y grado de marginación y actualmente, a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, esto conforme a las modificaciones en las legislaciones tanto federales como estatales detallados a lo largo de la investigación.

Las participaciones federales que reciben los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

De esta forma, en la gráfica siguiente podemos advertir los flujos sobre las participaciones federales pagadas al Estado de Puebla durante el periodo de 1989-2015, con la descripción de variaciones de los Fondos FN, FFCP, FFM, ITUV, FGP, FCN, FDM y FIERM:



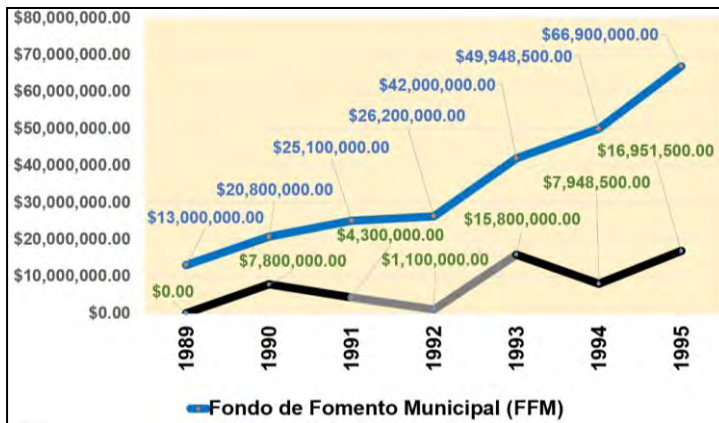
(Fig. 16.- Distribución de los Fondos: Fondo de Nivelación (FN); Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITUV); Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Compensación y Nivelación (FCN); Fondo de Desarrollo Municipal (FDM); y Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal (FIERM); por el periodo de 1989 a 2015, calculados con datos provenientes de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)



(Fig. 17.- Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), del periodo de 1989 a 1990, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado.

En la línea marcada con color negro, se aprecia el monto en que se incrementó dicho fondo, de 1989 a 1990.



(Fig. 18.- Fondo de Fomento Municipal (FFM), del periodo de 1989 a 1995, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado. En la línea marcada con color negro, se aprecia la evolución de dicho fondo, en donde cada año calculado, desde 1989 a 1995, representa un incremento con respecto al ejercicio fiscal anterior.

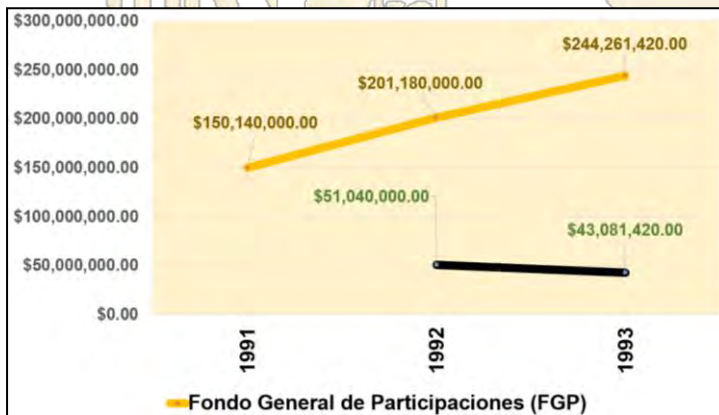
El mayor impacto positivo que se obtuvo corresponde al ejercicio fiscal de 1993 con respecto a 1992, después de una disminución de 1991 a 1992 en relación a lo observado para los ejercicios fiscales anteriores.



(Fig. 19.- Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITUV), del periodo de 1990 a 1993, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado.

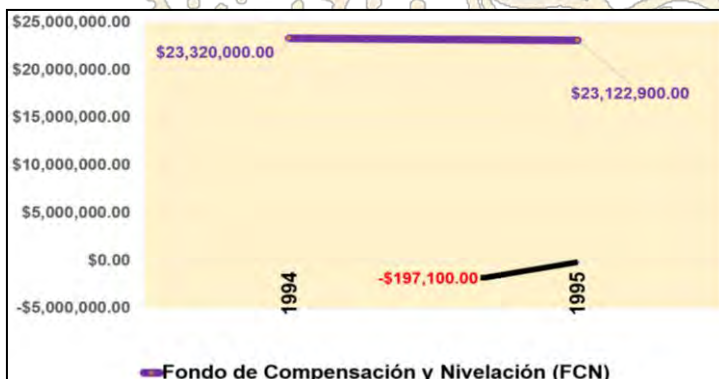
Es posible apreciar que de 1990 a 1991 se presenta un incremento importante, que se va manteniendo constante sin mayores modificaciones de 1991 a 1992 y de 1992 hasta 1993.



(Fig. 20.- Fondo General de Participaciones (FGP), del periodo de 1991 a 1993, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado.

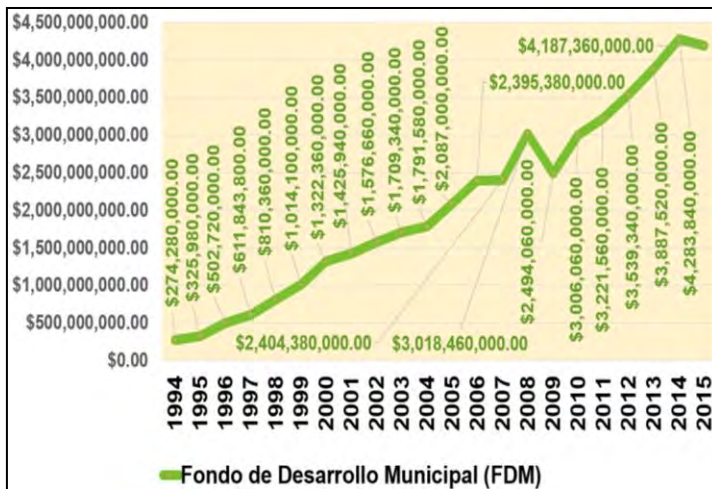
Para este fondo, se aprecia una disminución mínima entre diferencias de ejercicios fiscales por lo que se refiere a 1992 para 1993, sin embargo, a lo largo del periodo analizado se observan incrementos constantes entre un ejercicio fiscal y otro.



(Fig. 21.- Fondo de Compensación y Nivelación (FCN), del periodo de 1994 a 1995, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado.

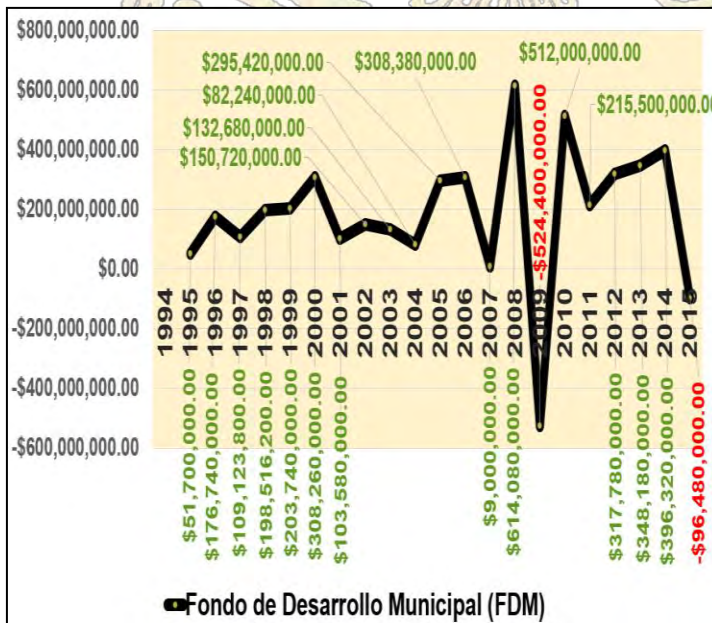
De su apreciación se advierte un comportamiento constante durante este breve periodo, con tan solo una disminución de \$197,100.00 pesos en 1995, con respecto a 1994.



(Fig. 22.1.- Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), del periodo de 1994 al 2015, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado, el cual representa para los Municipios del Estado de Puebla, el mayor porcentaje de ingresos por concepto de Participaciones Federales.

De su apreciación, se identifica un comportamiento creciente del periodo de 1994 a 2007, con un periodo de incremento importante hacia el 2008, una caída muy relevante hacia el 2009, y una continuidad creciente en los ejercicios fiscales posteriores hasta el 2015.



(Fig. 22.2.- Diferencias entre ejercicios del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), del periodo de 1994 al 2015, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En cuanto a las diferencias entre ejercicios fiscales, el comportamiento se muestra un poco más errático, en contraste al análisis efectuado de lo obtenido en un año y otro (fig. 22.1)

Para esta gráfica, se aprecian las diferencias positivas más significativas entre ejercicios, para los años de 1996, 2000, 2005, 2006, 2008 y 2010.

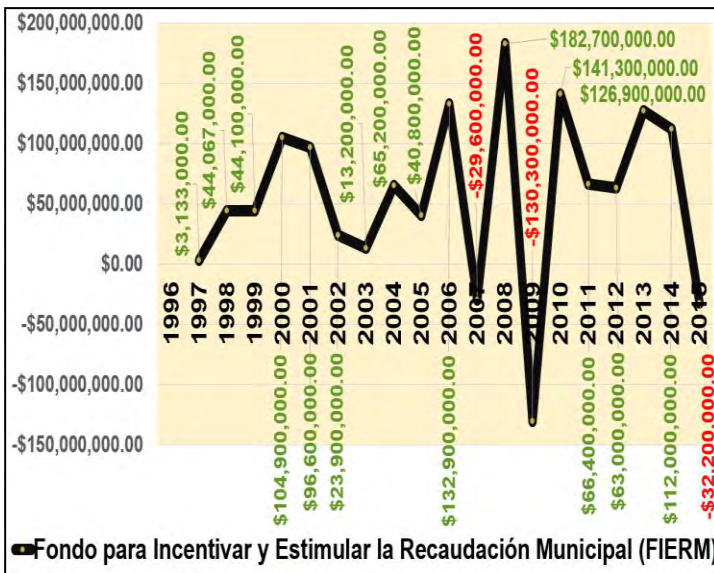
Existen dos momentos en este periodo global, en que se observan caídas significativas. La primera del 2006 al 2007, nivelándose a lo que se venía percibiendo de incrementos desde 1994 y la más importante, del 2008 para 2009, asemejándose este año, a lo obtenido por este fondo para el año de 2007 (fig. 22.1), pero denotando un repunte importante en 2010, que representa una diferencia entre ejercicios que es superior a la observada en todo el periodo anterior, de 1994 a 2008, salvo el repunte que se dio del 2007 al 2008.



(Fig. 23.1.- Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal (FIERM), del periodo de 1996 al 2015, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En esta gráfica, es posible advertir el comportamiento que tuvo este fondo durante el periodo indicado, el cual resulta ser muy similar al que se presentó para el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM) (fig. 22.1).

De su apreciación, se identifica un comportamiento creciente y constante del periodo de 1994 a 2006, con un periodo de ligera disminución hacia el 2007, un incremento relevante hacia el 2008, un comportamiento decreciente impactante en el 2009 (igual que en la fig. 22.1) y una continuidad creciente en los ejercicios fiscales posteriores hasta el 2015.



(Fig. 20.2.- Diferencias entre ejercicios del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal (FIERM), del periodo de 1996 al 2015, calculado con información proveniente de la Cuenta Pública del Estado de Puebla)

En cuanto a las diferencias entre ejercicios fiscales, el comportamiento se muestra un poco más errático, en contraste al análisis efectuado de lo obtenido en un año y otro (fig. 20.1), aunque su distribución, resulta ser algo similar a la que se presentó para el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM) (fig. 19.2).

Para esta gráfica, se aprecian las diferencias positivas más significativas entre ejercicios, para los años de 2000, 2006, 2008, 2010 y 2013.

Existen cinco momentos en este periodo global, en que se observan caídas significativas. La primera del 2001 al 2002, seguido por una tendencia a la baja para 2003 y un repunte para 2004.

La segunda caída se da en el año subsecuente seguida por un repunte importante en 2006, que supera lo obtenido por concepto de incrementos para los ejercicios fiscales anteriores. La tercera caída es demasiado significativa en el 2007, aunque se encuentra secundada por el incremento en 2008 más importante de todo el periodo. La cuarta caída y más significativa de todas, se presenta en 2009, con lo cual, lo obtenido para este periodo es apenas superior a lo que se obtuvo en 2006 (fig. 20.1).

La quinta caída se presenta en 2011 y 2012, aunque no es muy representativa a nivel general (fig. 20.1), en comparación a la última caída que se presentó de 2014 a 2015.

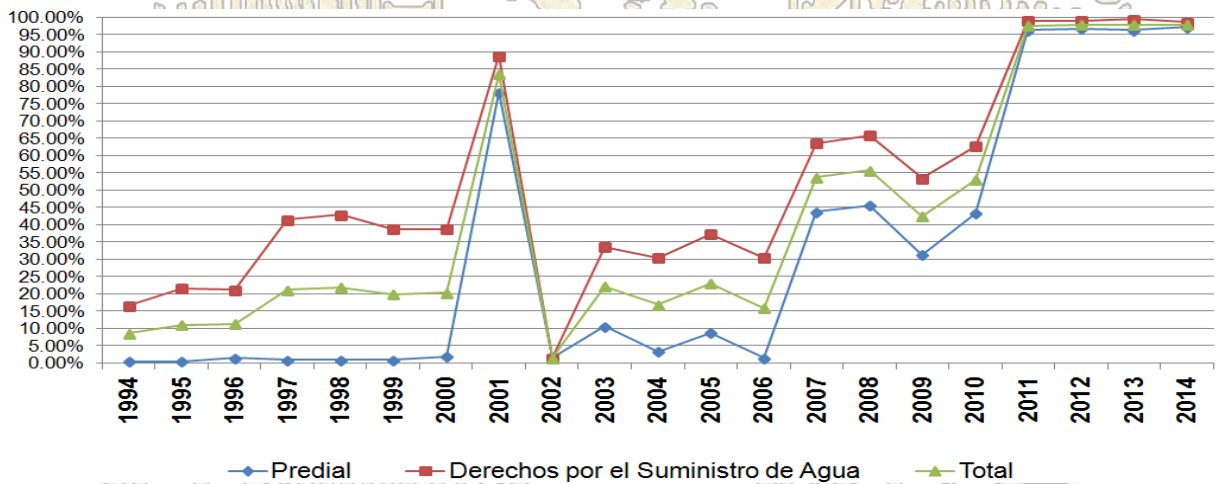
Para el cálculo del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, se encontraron también problemas ligados con la falta de información respecto a la recaudación obtenida por concepto de impuesto predial y los derechos de cobro por el suministro de agua.

De conformidad con la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, anteriormente Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, los Municipios remitirán mensualmente la información de la recaudación realizada por concepto de estas dos contribuciones, sin embargo, de la búsqueda de dicha información en la página de la Secretaría de Finanzas y Administración, no se logró encontrar en su totalidad el monto entregado de impuesto predial y derechos por el cobro de suministro de agua.

Por tal motivo, se tomaron en cuenta los datos publicados en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, para el cálculo de este fondo. Desafortunadamente, para muchos ejercicios fiscales existe también un sesgo importantísimo de información en esta fuente, que obstaculizó en buena medida el cálculo de los coeficientes para la distribución del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal.

A continuación, reflejamos el sesgo de información contenido en el SIMBAD:

Ejercicio Fiscal	Sesgo de información por número de Municipios y porcentaje				Total
	Predial	Porcentaje	Derechos de Agua	Porcentaje	
1994	1	0.4608%	36	16.5899%	8.53%
1995	1	0.4608%	47	21.6590%	11.06%
1996	3	1.3825%	46	21.1982%	11.29%
1997	2	0.9217%	90	41.4747%	21.20%
1998	2	0.9217%	93	42.8571%	21.89%
1999	2	0.9217%	84	38.7097%	19.82%
2000	4	1.8433%	84	38.7097%	20.28%
2001	170	78.3410%	193	88.9401%	83.64%
2002	3	1.3825%	3	1.3825%	1.38%
2003	23	10.5991%	73	33.6406%	22.12%
2004	7	3.2258%	66	30.4147%	16.82%
2005	19	8.7558%	81	37.3272%	23.04%
2006	3	1.3825%	66	30.4147%	15.90%
2007	95	43.7788%	138	63.5945%	53.69%
2008	99	45.6221%	143	65.8986%	55.76%
2009	68	31.3364%	116	53.4562%	42.40%
2010	94	43.3180%	136	62.6728%	53.00%
2011	209	96.3134%	215	99.0783%	97.70%
2012	210	96.7742%	215	99.0783%	97.93%
2013	209	96.3134%	216	99.5392%	97.93%
2014	211	97.2350%	214	98.6175%	97.93%
Total	1435	31.49%	2355	51.68%	41.58%



(Fig. 24.- Sesgo de información por porcentaje de Municipios, respecto al impuesto predial y derechos de cobro de suministro de agua, del periodo de 1994 a 2014, tomando como fuente de información lo publicado por el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos –SIMBAD-)

II.6 Participaciones de ingresos federales que debieron ser pagadas a los Municipio del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016

Como anteriormente mencionamos, para poder determinar si los montos que recibieron los Municipios del Estado de Puebla por concepto de participaciones son correctos, se llevó a cabo el cálculo de acuerdo a la normatividad correspondiente, para lo cual, se tomaron los montos por fondo, de acuerdo a lo que se publica en la Cuenta Pública, para determinar cuánto correspondía a cada Municipio (deber ser).

A partir de este momento, se encontraron una serie de dificultades para poder obtener los indicadores necesarios que marca la ley, para el cálculo de dichas participaciones, por lo cual, se llevaron a cabo consultas tanto al INEGI como a la CONAPO, pero ambos organismos no pudieron aportar la información necesaria o bien, indicar el origen de la misma.

Los decretos de distribución que debería publicar anualmente el Estado para realizar el cálculo correspondiente para repartir las participaciones entre los Municipios, no se encuentran de esta manera.

Debido a que no se cuenta con información alguna sobre lo que se entregó a los Municipios durante el periodo de 1980-1988, los datos que se encontraron se encuentran por Estado pero no por Municipio, lo cual, no se ve reflejado de la manera correcta en ninguna página de internet ni en los periódicos oficiales del Estado, por lo tanto, el cálculo para la distribución respectiva comienza a partir de 1989.

A partir de ese momento, existen años para los cuales se tuvo que sustituir las bases de datos entre las publicaciones de los POP y SIMBAD, para poder comparar lo que se entregó con el cálculo de lo que les corresponde de acuerdo a la legislación.

Y para determinar lo que se les debió entregar, se llevó a cabo el cálculo por fondo, de acuerdo a los decretos de distribución, para esto, se obtuvieron los índices de marginalidad elaborados por el CONAPO, estos se cambian cada 5 años por lo cual, se utilizaron de 1990 al 2015 para realizar los cálculos.

A continuación, podemos ver en las tablas siguientes, la evolución en la estratificación del grado de marginación que han tenido los Municipios del Estado de Puebla, durante el lapso de tiempo analizado.

Para este ejercicio, se identificaron los estratos de marginación para los años 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015, y tal información se agrupó por Municipio.

Posteriormente, se concentró la información en una especie de matriz de puntos, para obtener una sumatoria total y de ahí, clasificar a los 217 Municipios por el grado de marginación que han tenido desde 1990 hasta el 2015.

Conforme a lo anterior, se facilita identificar aquellos Municipios que tienen rigidez en cuanto a su estratificación, es decir, que no han cambiado durante el periodo analizado. Asimismo, se puede advertir la tendencia para ciertos Municipios, que eventualmente cambiarán de estratificación en los años venideros, ya sea hacia una clasificación de mayor marginación, o bien, a una de menor marginación, cuyos resultados son los que se muestran a continuación:

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Acteopan	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Ahuacatlán	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Camocuautla	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Coyomeapan	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Chiconcuautla	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Eloxochitlán	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Hermenegildo Galeana	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Huehuetla	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Hueytlalpan	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Huitzilán de Serdán	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Ixtepec	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Olinta	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
San Felipe Tepatlán	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
San Sebastián Tlacoatepec	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Tepango de Rodríguez	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Tepetzintla	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Tlaola	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Vicente Guerrero	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta
Zoquitlán	4	4	4	4	4	4	24	Muy alta

(Fig. 25.- Tabla de Municipios con marginación “muy alta”, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios con tendencia rígida, a pesar de que su crecimiento se fomenta a través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Chilchotla	3	4	4	4	4	4	23	Muy alta
Ajalpan	4	4	3	3	4	4	22	Muy alta
Teopantlán	3	4	3	4	4	4	22	Muy alta

(Fig. 26.- Tabla de Municipios con marginación “muy alta”, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios con evolución de “alta” a “muy alta”, con tendencia rígida hacia “muy alta”, a pesar de que su crecimiento se fomenta a través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Amixtlán	4	4	4	4	4	3	23	Alta
Atlequizayan	4	4	4	4	4	3	23	Alta
Chichiquila	4	4	4	4	4	3	23	Alta
Quimixtlán	4	4	4	4	4	3	23	Alta
San Antonio Cañada	4	4	4	4	4	3	23	Alta
Tepemaxalco	4	4	4	4	4	3	23	Alta
Xochitlán de Vicente Suárez	3	4	4	4	4	3	22	Alta
Jopala	4	4	4	3	4	3	22	Alta
Pantepec	4	4	4	3	4	3	22	Alta
Tlaxco	3	4	4	3	4	3	21	Alta
Cuetzalan del Progreso	3	4	3	3	4	3	20	Alta
Pahuatlán	3	4	3	3	4	3	20	Alta
Zoquiapan	4	4	4	4	3	3	22	Alta
Jalpan	4	4	4	3	3	3	21	Alta
Tlacuilotepec	4	4	4	3	3	3	21	Alta
Tlapacoya	4	4	4	3	3	3	21	Alta
Coatepec	4	4	3	3	3	3	20	Alta
Cuautempan	4	4	3	3	3	3	20	Alta
San Diego la Mesa Tochimiltzin	4	4	3	3	3	3	20	Alta
Tetela de Ocampo	4	4	3	3	3	3	20	Alta

(Fig. 27.- Tabla de Municipios con marginación “alta”, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios con evolución de “muy alta” a “alta”, con posible tendencia hacia “muy alta” o “alta”, reflejando un impacto positivo bajo través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Atzitzintla	3	3	3	3	4	3	19	Alta
Huehuetlán el Grande	3	3	3	3	4	3	19	Alta
Naupan	3	3	3	3	4	3	19	Alta
Jonotla	3	3	4	3	3	3	19	Alta
Ahuatlán	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Ayotoxco de Guerrero	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Caxhuacan	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Francisco Z. Mena	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Hueyapan	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Ixtacamaxtlán	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Jolalpan	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Tenampulco	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Xicotlán	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Zautla	3	4	3	3	3	3	19	Alta
Zihuateutla	3	4	3	3	3	3	19	Alta

(Fig. 28.- Tabla de Municipios con marginación “alta”, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia rígida hacia “alta” o eventualmente hacia “media”, reflejando un impacto positivo intermedio través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Acateno	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Aquixtla	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Atempan	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Atzizihuacán	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Caltepec	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Cañada Morelos	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Cohetzala	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Cuayuca de Andrade	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Chila	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Guadalupe	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Honey	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Huatlatlauca	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Hueytamalco	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Ixcamilpa de Guerrero	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Juan N. Méndez	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Nauzontla	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Nicolás Bravo	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Ocoyucan	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Palmar de Bravo	3	3	3	3	3	3	18	Alta
San Jerónimo Xayacatlán	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Santa Inés Ahuatempan	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Tepexco	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Tepexi de Rodríguez	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Tuzamapan de Galeana	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Tzicatlacoyan	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Xiutetelco	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Xochiapulco	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Zacapala	3	3	3	3	3	3	18	Alta
Zapotitlán de Méndez	3	3	3	3	3	3	18	Alta

(Fig. 28.- Tabla de Municipios con marginación “alta”, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia rígida hacia “alta”, a pesar de que su crecimiento se fomenta a través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Tlachichuca	2	2	3	3	4	3	17	Alta
Atexcal	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Coatzingo	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Chigmecatitlán	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Huaquechula	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Lafragua	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Molcaxac	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Pettalcingo	3	2	3	3	3	3	17	Alta
San Miguel Ixtlán	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Santa Isabel Cholula	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Tochimilco	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Zapotitlán	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Zongozotla	3	2	3	3	3	3	17	Alta
Chignautla	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Cohuecan	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Cuatitlán	3	3	3	3	2	3	17	Alta
San José Miahuatlán	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Tlacotepec de Benito Juárez	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Xochitlán Todos Santos	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Zacapoaxtla	3	3	3	3	2	3	17	Alta
Santa Catarina Tlaltempan	2	2	3	3	3	3	16	Alta
Ahuehuetitla	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Epatlán	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Huehuetlán el Chico	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Ocoatepec	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Quecholac	3	2	3	3	2	3	16	Alta
San Nicolás Buenos Aires	3	2	3	3	2	3	16	Alta
San Pablo Anicano	3	2	3	3	2	3	16	Alta
San Pedro Yeloixtlahuaca	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Tecomatlán	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Tehuiztzingo	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Tepeojuma	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Tlapanalá	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Tulcingo de valle	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Xayacatlán de Bravo	3	2	3	3	2	3	16	Alta
Xochiltepec	3	2	3	3	2	3	16	Alta
San Juan Atzompa	3	3	3	2	2	3	16	Alta

(Fig. 28.- Tabla de Municipios con marginación "alta", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con evolución de "media" hacia "alta" y con tendencia a permanecer en clasificación "alta. Se muestra un impacto positivo regular través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Tepanco de López	3	3	3	3	2	2	16	Media
Tlaltlauquitepec	3	3	3	3	2	2	16	Media
Axutla	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Chila de la Sal	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Chinantla	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Piaxtla	2	2	3	3	2	3	15	Alta
San Gabriel Chilac	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Teotlalco	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Tepeyahualco	2	2	3	3	2	3	15	Alta
Albino Zertuche	3	2	3	2	2	3	15	Alta
San Jerónimo Tecuanipan	3	2	3	3	2	2	15	Media
San José Chiapa	3	2	3	3	2	2	15	Media
Soltepec	3	2	3	3	2	2	15	Media
General Felipe Ángeles	3	2	3	3	2	2	15	Media
Calpan	3	2	3	3	2	2	15	Media
Chapulco	3	2	3	3	2	2	15	Media
Chignahuapan	3	2	3	3	2	2	15	Media
Coxcatlán	2	2	2	3	2	3	14	Alta

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
San Nicolás de los Ranchos	2	2	2	3	2	3	14	Alta
Santiago Miahuatlán	2	2	2	3	2	3	14	Alta
San Martín Totoltepec	3	2	2	2	2	3	14	Alta
Aljojuca	2	2	3	3	2	2	14	Media
Coyotepec	2	2	3	3	2	2	14	Media
Cuyoaco	2	2	3	3	2	2	14	Media
Guadalupe Victoria	2	2	3	3	2	2	14	Media
Totoltepec de Guerrero	2	2	3	3	2	2	14	Media
Zinacatepec	2	2	3	3	2	2	14	Media
Atoyatempan	3	2	2	3	2	2	14	Media
Venustiano Carranza	3	2	3	2	2	2	14	Media
Tianguismanalco	3	2	3	2	2	2	14	Media
Yauhhuac	3	2	3	2	2	2	14	Media
La Magdalena Tlatlauquitepec	2	2	2	3	2	2	13	Media
San Juan Atenco	2	2	2	3	2	2	13	Media
Atzala	2	2	3	2	2	2	13	Media
Tochtepec	2	2	3	2	2	2	13	Media
Xicotepec de Juárez	2	2	3	2	2	2	13	Media
Yehualtepec	2	2	3	2	2	2	13	Media
Cuapiaxtla de Madero	3	2	2	2	2	2	13	Media
Domingo Arenas	3	2	2	2	2	2	13	Media
Nopalucan	3	2	2	2	2	2	13	Media
Tlanepantla	3	2	2	2	2	2	13	Media
Zacatlán	3	2	2	2	2	2	13	Media

(Fig. 29.- Tabla de Municipios con marginación "alta" y "media", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia clara a evolucionar o a permanecer en marginación "media". Se muestra un impacto positivo alto través de su distribución específica mediante el Fondo de Desarrollo Municipal)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Acajete	2	2	2	2	2	2	12	Media
Acatlán	2	2	2	2	2	2	12	Media
Acatzingo	2	2	2	2	2	2	12	Media
Ahuazotepec	2	2	2	2	2	2	12	Media
Altepeixi	2	2	2	2	2	2	12	Media
Chalchicomula de Sesma	2	2	2	2	2	2	12	Media
Chiautla	2	2	2	2	2	2	12	Media
Chiautzingo	2	2	2	2	2	2	12	Media
Esperanza	2	2	2	2	2	2	12	Media
Huitziltepec	2	2	2	2	2	2	12	Media
Ixcaquixtla	2	2	2	2	2	2	12	Media
Libres	2	2	2	2	2	2	12	Media
Mazapiltepec de Juárez	2	2	2	2	2	2	12	Media
Mixtla	2	2	2	2	2	2	12	Media
Los Reyes de Juárez	2	2	2	2	2	2	12	Media
San Salvador el Seco	2	2	2	2	2	2	12	Media
San Salvador Huixcolotla	2	2	2	2	2	2	12	Media
Tepeyahuaico de Cuauhtémoc	2	2	2	2	2	2	12	Media
Tilapa	2	2	2	2	2	2	12	Media
Tlahuapan	2	2	2	2	2	2	12	Media

(Fig. 29.- Tabla de Municipios con marginación "media", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia rígida a permanecer en clasificación "media")

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Chietla	1	2	2	2	2	2	11	Media
Huauchinango	1	2	2	2	2	2	11	Media
Oriental	1	2	2	2	2	2	11	Media
Izúcar de Matamoros	1	2	1	2	2	2	10	Media

(Fig. 30.- Tabla de Municipios con marginación "media", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia eventual a permanecer en clasificación "media")

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Coronango	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Juan C. Bonilla	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Nealtican	2	2	2	2	2	1	11	Baja
San Felipe Teotlalcingo	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Santo Tomás Hueyotlipan	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Tecalí de Herrera	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Tecamachalco	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Tepeaca	2	2	2	2	2	1	11	Baja
Tlaltenango	2	2	1	2	2	1	10	Baja
San Matías Tlalcatepec	1	2	2	2	2	1	10	Baja
San Salvador el Verde	1	2	2	1	2	1	9	Baja
San Gregorio Atzompa	1	1	2	2	1	1	8	Baja
Teteles de Ávila Castillo	1	2	1	1	2	1	8	Baja
Tepatlaxco de Hidalgo	1	1	1	1	2	1	7	Baja
Amozoc	1	2	1	1	1	1	7	Baja
Huejotzingo	1	2	1	1	1	1	7	Baja
Tehuacán	1	2	1	1	1	1	7	Baja
Zaragoza	1	2	1	1	1	1	7	Baja

(Fig. 30.- Tabla de Municipios con evolución de marginación "media" a "baja", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia eventual a permanecer en clasificación "baja")

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Atlixco	1	1	1	1	1	1	6	Baja
Rafael Lara Grajales	1	1	1	1	1	1	6	Baja
Teziutlán	1	1	1	1	1	1	6	Baja
Juan Galindo	1	1	1	1	1	1	6	Baja

(Fig. 31.- Tabla de Municipios con marginación "baja", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia rígida a permanecer en clasificación "baja")

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
San Andrés Cholula	1	2	1	1	1	0	6	Muy baja
San Pedro Cholula	1	1	1	1	1	0	5	Muy baja
San Martín Texmelucan	1	1	0	0	1	0	3	Muy baja
Cuatlancingo	1	1	0	0	0	0	2	Muy baja
San Miguel Xoxtla	1	1	0	0	0	0	2	Muy baja

(Fig. 32.- Tabla de Municipios con evolución de marginación "baja" a "muy baja", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Municipios, con tendencia eventual a permanecer en clasificación "muy baja")

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Total	Marginación actual
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	Muy baja

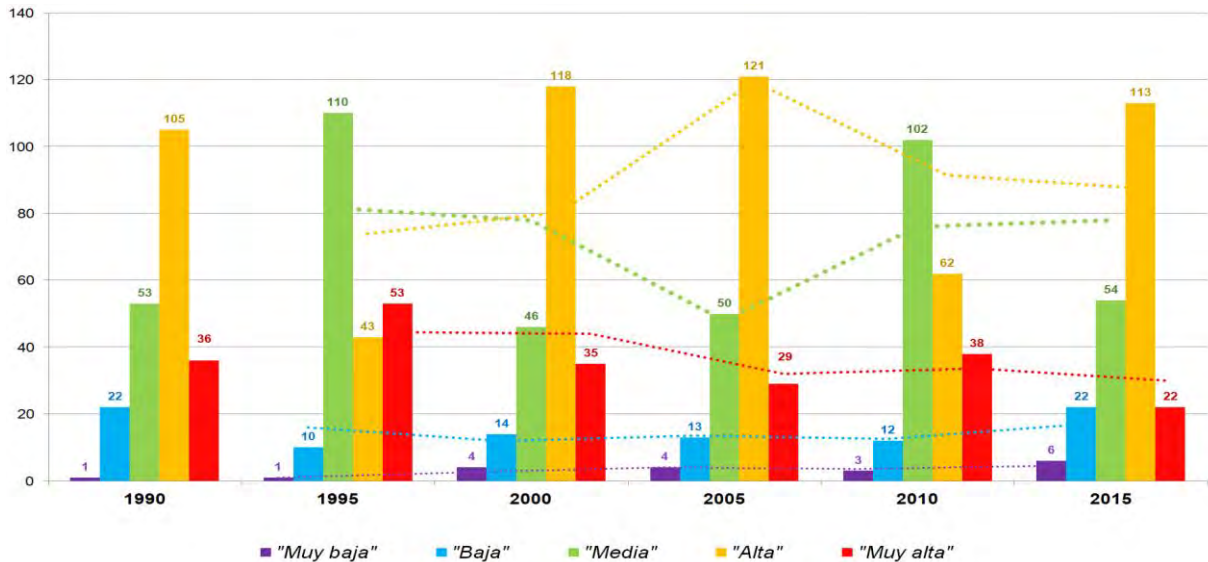
(Fig. 32.- Tabla del Municipio de Puebla con marginación "muy baja", del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población – Único Municipio con tendencia rígida a permanecer en clasificación "muy baja")

De esta forma, es posible advertir la evolución que han tenido los 217 Municipios de Puebla, en cuanto a la estratificación de su índice de marginación, desde el periodo de 1990 a 2015, y también es factible proyectar su comportamiento en años posteriores.

Dicha información desde luego que se vincula y tiene impacto directo con el monto que se distribuirá por concepto de participaciones federales, a través del Fondo de Fomento Municipal, pues conforme a ello y mediante la distribución del recurso correspondiente, se incentivará que los estratos de marginación 3 y 4, ("alta" y "muy alta") vayan disminuyendo gradualmente su estatus negativo de marginación.

aunque como se ve principalmente en las tablas 25, 26 y 28, existe un grave estancamiento económico-social en este sentido.

A continuación, se muestra en la gráfica siguiente el número de Municipios que se han contemplado por cada estrato de marginación, desde 1990 hasta 2015:



(Fig. 33.- Estratificación del grado de marginación de los Municipios del Estado de Puebla, del periodo de 1990 a 2015, con información obtenida de la Consejo Nacional de Población)

A partir de 1998 nos encontramos con que para distribuir el FDM, se lleva a cabo mediante el cálculo de ciertos indicadores, como se describe el capítulo 2, y éstos se establecen por cada necesidad básica de conformidad a lo siguiente:

Necesidad Básica	Ponderador
Ingresos por persona	55.0%
Rezago educativo	15.0%
Espacio de la vivienda	7.5%
Disponibilidad de electricidad	15.0%
Disponibilidad de drenaje	7.5%

Cada uno de estos indicadores deben corresponder a la última información oficial que hubiera dado a conocer el INEGI al iniciarse cada ejercicio, esto quiere decir que se consultaron los Censos de Población que se publican cada 10 años así como los Conteos de población que se publican cada cinco años, pero como se mencionó anteriormente, dicha información no se encuentra disponible.

Dado que el periodo para el cálculo es de 1998, era necesario revisar el conteo de 1995 y no se encontró información para poder realizar el cálculo de distribución, lo mismo ocurre para los demás años, ya que si bien se encuentra información sobre indicadores de unas necesidades, no se encuentran para otras.

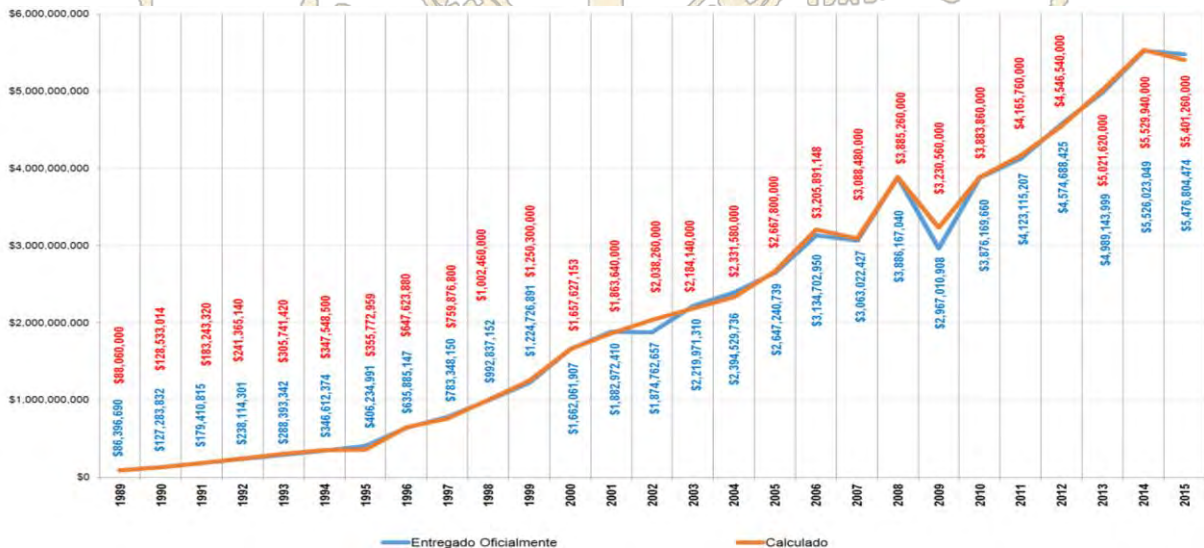
Por otra parte, para 1998 fue necesario sustituir este listado de necesidades básicas, por el anterior método que eran los grados de marginación que publica la CONAPO, y se determinó de esta manera, ya que aluce a qué tan marginada se encuentra la población, por lo tanto, podemos decir que los que tienen menos cubiertas sus necesidades básicas, son aquellos Municipios con un mayor grado de marginación.

Este sesgo de información no permite realizar correctamente el cálculo, por lo tanto, se establece un mecanismo de proporcionalidad que arroja un porcentaje a través del cual, se obtiene el monto para cada Municipio.

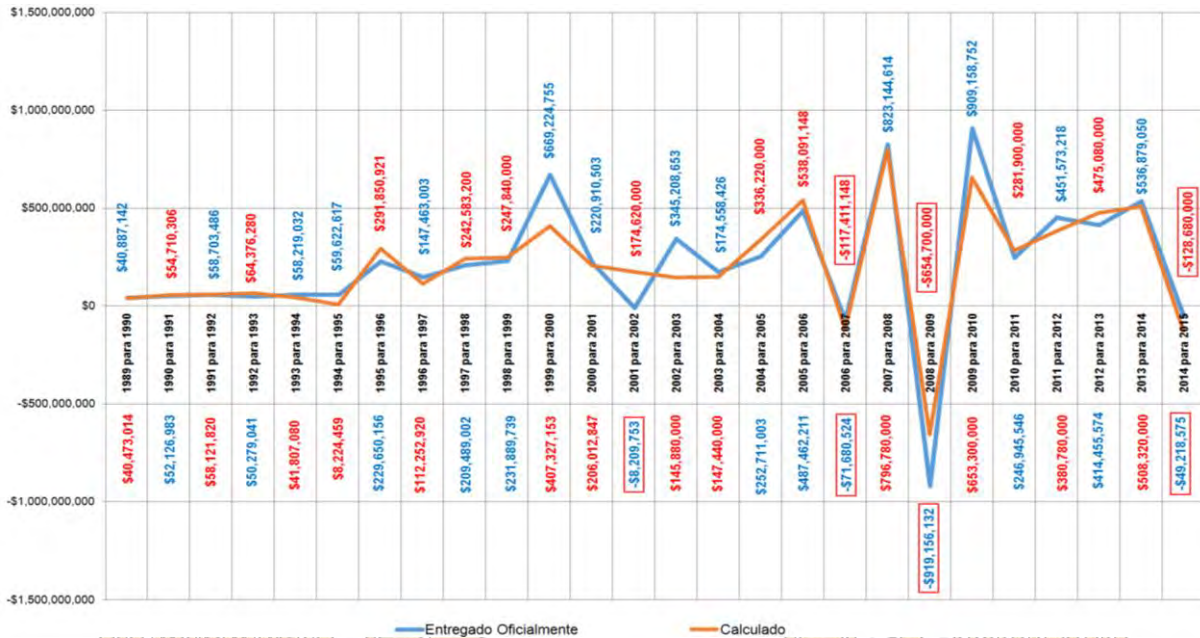
Esto es de suma importancia, ya que estos datos deberían encontrarse publicados en el INEGI de acuerdo a la legislación, pero no es así, por lo tanto, las bases sobre las cuales se distribuyen las participaciones de este fondo, no pueden tildarse de correctas o incorrectas. Es por eso que se mencionaba que la distribución de participaciones se encuentra bajo un sistema complejo y poco transparente.

Para determinar el monto que se le debió pagar a los Municipios, se calcularon coeficientes para determinar cuánto les correspondía de cada fondo. Una vez que se establece el problema de este fondo y el mecanismo mediante el cual se realizó el cálculo con la información que se tenía y realizando el cálculo por cada fondo de distribución, observamos que los Municipios del Estado no han recibido las participaciones que de acuerdo a los decretos de distribución les corresponden.

A continuación, podemos observar de forma gráfica y general, los resultados que arrojó la comparación entre las participaciones federales calculadas y aquellas que oficialmente se entregaron a los Municipios del Estado de Puebla:



(Fig. 34.- Comparación de participaciones oficiales entregadas a los Municipios del Estado de Puebla, con información proveniente de fuentes oficiales e información proveniente de los cálculos efectuados, del periodo comprendido del año de 1989 al 2015- diferencias entre fuentes-)



(Fig. 35.- Comparación de participaciones federales entregadas a los Municipios del Estado de Puebla, con información proveniente de fuentes oficiales e información proveniente de los cálculos efectuados, del periodo comprendido del año de 1989 al 2015 –diferencias entre ejercicios fiscales)

II.7 Adeudos por concepto de participaciones municipales en ingresos a los Municipios del Estado de Puebla en el periodo de 1980-2016

Del ejercicio de cálculo correspondiente, nos encontramos con que varios Municipios del Estado de Puebla no han recibido lo que por ley les corresponde, de acuerdo a los decretos de distribución de participaciones en ingresos federales, sin embargo, debido al problema de la falta de publicación de ciertos indicadores y a un importante sesgo de información en datos de naturaleza diversa, no podemos afirmar con entera certeza que lo que se le entregó a cada Municipio por el FDM, pueda ser correcto, o bien, incorrecto.

A pesar de ello, es alta la probabilidad de que existan diferencias negativas en la entrega de participaciones federales para los Municipios poblanos, de acuerdo a la tendencia que presentan los demás fondos de distribución.

También, puede apreciarse que para ciertos Municipios, se les entregó un monto mayor al que se establece en los decretos, pero se debe aclarar que no existe ni a nivel federal ni estatal un apartado que establezca algo para estos casos, solo lo hace referencia a un monto mínimo, que no debe ser menor al del año anterior.

En la tabla siguiente, se desglosan los 217 Municipios del Estado de Puebla, con el detalle del adeudo corriente que presentan desde el ejercicio fiscal de 1989 y hasta el 2015, en donde es posible advertir su comportamiento, en las secciones que corresponden a los estratos de marginación respectivos:

"ADEUDOS EN PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA (PERIODO DE 1980-2016)"

Municipio	1989-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015	TOTALES
Chapulco	\$50,424.72	\$1,432,575.18	\$11,491,596.55	\$557,753,748.72	\$27,416,375.06	\$10,074,700.58	\$608,219,420.81
San Diego la Mesa Tochimilzín	\$476,977.49	\$3,080,110.84	\$12,860,677.14	\$326,745,826.01	\$45,484,647.79	\$13,180,527.64	\$401,828,766.92
Oriental	\$72,644.61	\$4,382,085.40	\$12,277,885.12	\$324,554,203.12	\$24,595,236.19	\$8,397,959.93	\$374,280,014.36
San Salvador Huixcolotla	\$204,107.83	\$3,698,021.67	\$10,539,748.01	\$10,960,933.95	\$242,682,429.84	\$9,350,202.12	\$277,435,443.41
Juan C. Bonilla	\$90,407.11	\$2,448,624.23	\$11,789,051.63	\$15,525,953.30	\$217,122,951.38	\$2,052,253.70	\$249,029,241.34
Chilchotla	\$194,613.39	\$3,195,362.52	\$2,399,431.80	\$10,047,575.81	\$178,795,212.14	\$0.00	\$194,632,195.66
Coronango	\$161,750.85	\$2,294,764.46	\$9,628,566.67	\$23,731,444.57	\$149,593,588.28	\$2,949,022.82	\$188,359,137.66
San José Miahuatlán	\$117,515.76	\$1,828,359.06	\$8,047,016.93	\$12,501,591.69	\$114,735,285.69	\$9,410,172.96	\$146,639,942.09
San Felipe Tepatlán	\$132,211.70	\$3,283,243.41	\$65,630,840.59	\$13,002,066.41	\$33,365,032.91	\$10,932,493.13	\$126,345,888.14
Coatepec	\$342,600.82	\$3,166,582.70	\$37,471,507.83	\$16,380,895.08	\$45,433,547.51	\$13,204,853.31	\$115,999,987.26
Santa Catarina Tlaltenango	\$10,387.94	\$4,543,084.67	\$18,587,825.90	\$24,455,991.37	\$49,875,432.51	\$13,621,273.58	\$111,093,995.98
Actopan	\$129,383.00	\$2,321,308.98	\$13,634,746.46	\$16,441,023.38	\$66,069,687.61	\$11,881,001.35	\$110,477,150.79
Tuzamapan de Galeana	\$111,779.49	\$4,596,036.87	\$11,508,714.53	\$10,873,656.89	\$75,921,194.05	\$4,545,970.47	\$107,557,352.29
La Magdalena Tlatlauquitepec	\$89,734.26	\$2,174,723.37	\$17,571,607.30	\$28,353,486.65	\$44,740,250.58	\$13,842,366.16	\$106,772,168.32
Chila de la Sal	\$194,226.18	\$3,403,238.83	\$19,264,938.30	\$27,815,725.75	\$40,085,013.44	\$13,513,539.50	\$104,276,682.61
Xicotlán	\$107,376.06	\$5,527,058.26	\$14,170,677.30	\$20,768,790.64	\$50,235,938.93	\$13,301,809.45	\$104,111,650.64
San Gregorio Atzompa	\$43,902.79	\$4,666,738.17	\$25,741,828.15	\$24,004,911.64	\$37,588,356.76	\$11,860,836.24	\$103,906,573.75
Atzala	\$84,681.85	\$3,925,020.40	\$19,862,301.53	\$22,635,472.61	\$41,473,286.45	\$13,712,258.83	\$101,693,021.67
Axutla	\$58,538.56	\$4,015,933.79	\$18,840,991.00	\$23,397,395.16	\$41,486,300.08	\$13,595,723.82	\$101,394,882.41
Tepeyahualco de Cuauhtémoc	\$27,121.72	\$8,992,117.80	\$16,275,854.92	\$21,708,021.76	\$40,350,770.62	\$13,116,993.98	\$100,470,680.79
Coetzala	\$210,828.71	\$4,181,840.42	\$14,559,488.53	\$22,246,311.41	\$45,831,224.85	\$13,175,961.42	\$100,205,655.33
Chigmecatitlán	\$218,155.67	\$1,311,590.07	\$17,543,064.83	\$21,789,112.12	\$45,796,583.23	\$13,278,071.97	\$99,936,577.89
Acateno	\$115,995.80	\$2,930,474.95	\$10,498,753.70	\$39,445,545.61	\$35,866,859.05	\$10,435,893.09	\$99,293,522.19
San Miguel Ixitlán	\$101,778.22	\$1,945,878.89	\$15,420,922.09	\$19,966,965.91	\$47,613,413.97	\$13,443,842.02	\$98,492,801.09
Albino Zertuche	\$106,465.65	\$1,396,864.67	\$16,071,585.17	\$19,531,272.21	\$46,134,291.13	\$13,147,160.68	\$96,387,639.51
Teteles de Avila Castillo	\$62,264.71	\$5,649,402.03	\$17,760,870.80	\$22,423,584.33	\$38,135,939.88	\$12,236,314.63	\$96,268,376.38
Teotlalco	\$26,515.17	\$4,063,687.45	\$18,715,033.63	\$20,966,347.17	\$39,431,636.40	\$12,810,945.95	\$96,014,165.77
Nicolás Bravo	\$110,158.80	\$3,010,579.15	\$15,950,697.16	\$22,438,838.11	\$42,528,875.46	\$11,753,184.29	\$95,792,332.97
Totoltepec de Guerrero	\$83,729.49	\$3,007,048.48	\$18,625,061.99	\$21,974,230.45	\$38,148,366.99	\$13,319,125.74	\$95,157,563.14
Mixtla	\$84,705.22	\$4,476,078.23	\$14,255,407.59	\$22,157,435.62	\$40,700,926.22	\$13,241,765.37	\$94,916,318.25
Coatzacoahuila	\$85,283.03	\$1,304,333.25	\$15,156,692.76	\$19,593,284.86	\$45,623,841.29	\$12,800,828.29	\$94,564,263.48
Tlaltenango	\$88,585.34	\$2,692,715.55	\$17,635,747.38	\$24,802,426.29	\$36,615,765.77	\$12,073,756.23	\$93,908,996.56
Zapotitlán	\$116,086.47	\$963,092.47	\$13,632,203.03	\$16,795,111.64	\$51,298,683.32	\$10,613,758.67	\$93,418,935.59
San Antonio Cañada	\$248,066.05	\$1,037,713.60	\$17,211,141.80	\$18,038,930.88	\$45,033,252.87	\$11,848,247.21	\$93,417,352.41
San Miguel Xoxtla	\$59,780.76	\$3,481,561.63	\$23,485,347.14	\$24,731,081.15	\$31,646,510.47	\$9,867,884.56	\$93,272,165.72
Chinantla	\$77,617.88	\$3,907,771.46	\$18,079,936.27	\$21,462,630.68	\$36,414,931.37	\$12,982,052.44	\$92,924,940.10
San Martín Tlotepec	\$101,654.00	\$1,304,785.27	\$14,298,337.63	\$20,940,268.55	\$42,588,295.46	\$13,652,214.66	\$92,885,455.57
Ahuehuetitla	\$88,309.40	\$1,101,255.30	\$16,916,392.65	\$24,014,431.91	\$37,619,453.16	\$13,100,532.32	\$92,840,374.74
Coyotepec	\$20,979.43	\$2,978,951.49	\$17,559,894.10	\$22,320,844.69	\$36,767,180.74	\$12,755,369.44	\$92,403,019.90
San Juan Atzompa	\$105,300.77	\$2,915,400.06	\$15,448,472.18	\$21,192,140.22	\$39,029,586.81	\$13,477,386.14	\$92,168,286.18
Cuauyaca de Andrade	\$102,774.95	\$3,981,188.73	\$14,611,741.12	\$17,915,804.04	\$42,162,723.33	\$12,326,264.32	\$91,100,496.49
Huiztltepec	\$87,131.27	\$3,959,030.74	\$15,732,286.30	\$22,956,758.75	\$35,296,216.12	\$12,402,349.39	\$90,433,772.57
Tepeuxco	\$104,450.70	\$4,736,535.78	\$16,074,211.26	\$17,282,944.57	\$40,650,889.19	\$11,338,933.81	\$90,187,965.31
Tepatlatxco de Hidalgo	\$73,449.68	\$6,059,333.59	\$16,867,584.37	\$25,322,873.80	\$31,935,860.34	\$9,668,628.96	\$89,927,730.75
Juan Galindo	\$58,124.88	\$3,493,456.82	\$17,523,857.46	\$22,156,956.11	\$35,370,620.47	\$11,179,208.37	\$89,782,224.12
Mazapiltepec de Juárez	\$85,524.01	\$3,197,738.23	\$17,191,536.72	\$20,639,987.16	\$38,130,617.13	\$10,269,987.15	\$89,515,390.40
Tepemexcalco	\$245,344.95	\$1,670,599.96	\$11,805,925.16	\$17,047,186.83	\$45,552,755.49	\$12,993,850.59	\$89,315,662.98
Ixcamilla de Guerrero	\$110,192.58	\$4,412,086.89	\$15,157,311.93	\$18,275,610.49	\$41,029,498.47	\$10,136,502.30	\$89,121,202.66
San Pedro Yoloxitlahuaca	\$336,609.75	\$1,178,115.28	\$15,404,037.97	\$23,575,178.87	\$35,644,904.98	\$12,592,335.39	\$88,731,182.23
Tilapa	\$98,064.48	\$2,626,262.48	\$14,132,196.39	\$25,322,272.56	\$34,821,901.59	\$11,521,040.59	\$88,521,738.09
Camocuautla	\$143,720.73	\$3,642,211.09	\$13,468,501.46	\$16,312,723.94	\$42,647,495.18	\$12,130,965.04	\$88,345,617.44
Caxhuacán	\$124,142.68	\$4,606,070.47	\$16,472,942.03	\$15,945,807.34	\$38,601,126.01	\$11,757,761.48	\$87,507,850.01
Nauzontla	\$108,491.15	\$3,301,997.36	\$12,690,441.00	\$17,574,425.49	\$41,482,927.28	\$12,182,911.03	\$87,341,193.31
Santo Tomás Hueyotlipán	\$91,900.02	\$2,455,508.55	\$15,512,105.26	\$17,728,153.22	\$40,056,073.33	\$11,378,802.27	\$87,222,542.65
Zacapala	\$108,700.49	\$3,310,364.88	\$11,732,875.72	\$19,255,737.51	\$40,971,153.05	\$11,788,732.10	\$87,167,563.76
Xochiltepec	\$107,694.11	\$2,089,925.29	\$14,600,391.05	\$20,650,409.73	\$36,957,096.31	\$12,732,486.44	\$87,138,002.93
San Juan Atenco	\$26,100.02	\$3,474,335.69	\$18,101,893.78	\$20,318,870.32	\$32,772,347.58	\$12,299,168.60	\$86,992,716.00
Los Reyes de Juárez	\$159,624.96	\$3,359,642.25	\$51,861,087.79	\$6,753,675.61	\$18,767,552.13	\$5,949,169.89	\$86,850,752.64
Ayototlán de Guerrero	\$129,186.58	\$4,802,495.82	\$10,312,183.69	\$29,533,988.19	\$31,601,212.36	\$10,116,901.73	\$86,495,968.38
Xayacatlán de Bravo	\$102,901.20	\$427,871.23	\$14,137,866.17	\$20,073,575.65	\$38,087,571.91	\$13,184,262.50	\$86,014,048.66
Teopantlán	\$221,193.04	\$5,271,925.13	\$12,853,092.73	\$14,803,529.05	\$40,976,931.42	\$11,617,297.99	\$85,743,969.37
Chila	\$109,769.60	\$3,628,534.75	\$13,787,160.70	\$20,078,872.88	\$36,113,213.63	\$11,448,505.13	\$85,166,056.68
Zapotitlán de Méndez	\$111,738.54	\$6,263,782.89	\$11,441,668.47	\$12,433,906.24	\$44,097,745.45	\$10,693,281.08	\$85,042,122.68
Ahuatlán	\$87,896.30	\$5,070,631.74	\$14,275,851.32	\$15,765,039.32	\$37,755,885.09	\$12,033,858.66	\$84,989,162.43
Atexcal	\$108,130.26	\$1,233,063.68	\$14,192,123.10	\$17,302,529.10	\$40,145,107.90	\$11,960,995.44	\$84,941,949.48
Zoquiapan	\$126,039.46	\$4,271,930.46	\$8,637,768.16	\$21,598,079.15	\$38,233,724.79	\$11,886,339.20	\$84,753,881.21
Zongotitla	\$108,927.37	\$779,477.46	\$12,176,425.65	\$14,122,003.40	\$46,504,963.45	\$11,037,078.34	\$84,728,875.69
Ocoatepec	\$109,908.40	\$777,252.87	\$12,044,224.03	\$33,628,468.61	\$28,017,217.01	\$9,963,217.33	\$84,540,288.25
Piaxtla	\$81,520.87	\$2,312,639.48	\$15,818,864.99	\$19,055,562.16	\$35,057,342.58	\$11,903,376.30	\$84,229,306.39
San Pablo Anicano	\$103,190.76	\$1,147,073.62	\$15,297,949.40	\$18,249,820.55	\$35,265,477.87	\$12,447,687.05	\$82,511,199.24
Huehuetlán el Grande	\$109,351.77	\$3,695,522.98	\$13,045,689.45	\$20,790,294.62	\$38,751,277.01	\$5,717,106.64	\$82,109,242.47
Molcaxac	\$101,209.77	\$1,830,183.57	\$11,541,912.24	\$22,186,428.74	\$35,345,328.97	\$10,998,258.99	\$82,003,322.28
Xochitlán Dos Santos	\$108,763.46	\$3,415,703.63	\$17,578,402.33	\$20,078,474.98	\$31,626,577.09	\$8,679,988.29	\$81,487,909.79
Santa Inés Ahuatempan	\$227,684.13	\$3,109,911.88	\$11,669,909.14	\$12,945,998.49	\$42,867,909.62	\$10,596,289.92	\$81,417,703.18
Atlequizayan	\$140,299.51	\$4,751,251.61	\$11,467,482.08	\$14,101,040.40	\$39,123,502.11	\$11,801,112.12	\$81,384,687.83

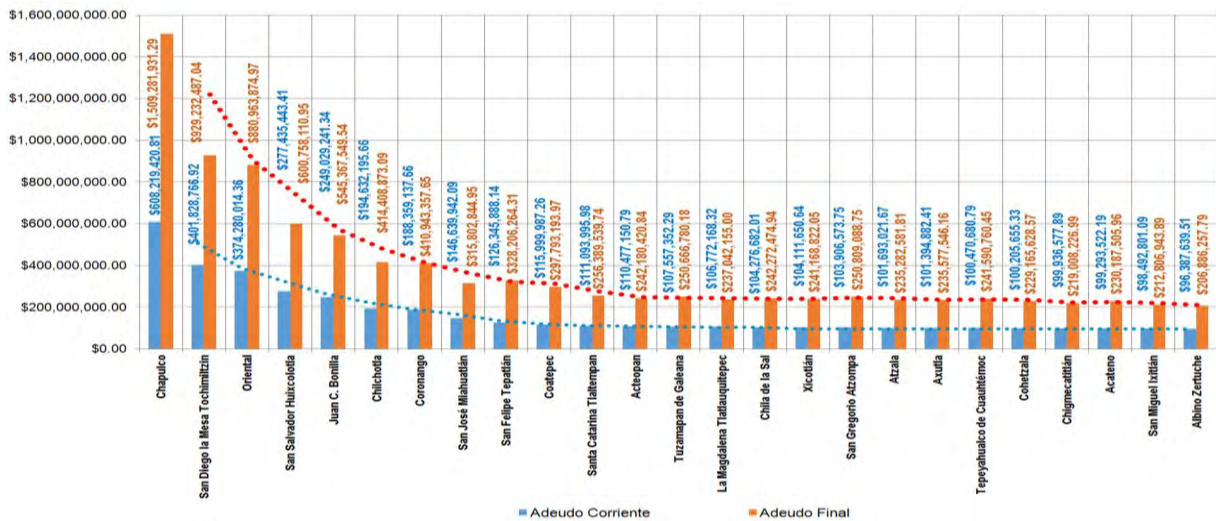
"ADEUDOS EN PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA (PERIODO DE 1980-2016)"

Municipio	1989-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015	TOTALES
Huatlatlauca	\$330,881.56	\$4,223,823.02	\$9,403,149.29	\$27,748,269.06	\$29,576,369.56	\$10,065,815.05	\$81,348,307.55
Tenampulco	\$112,322.14	\$4,978,405.99	\$7,297,503.30	\$10,502,939.23	\$47,754,330.70	\$9,943,398.54	\$80,588,899.91
Cuapixtlaxtla de Madero	\$111,271.76	\$903,338.89	\$12,120,130.83	\$22,313,558.76	\$33,989,296.83	\$11,136,094.78	\$80,573,691.86
San Felipe Teotlalcingo	\$53,154.99	\$2,876,712.21	\$13,023,511.37	\$24,211,571.33	\$32,036,714.49	\$8,343,911.39	\$80,545,675.77
Tlanepantla	\$116,930.23	\$1,908,734.18	\$11,866,923.40	\$16,658,666.91	\$37,062,868.43	\$12,263,323.19	\$79,877,446.34
Jonotla	\$112,465.33	\$2,705,054.08	\$15,833,913.32	\$11,359,360.52	\$38,658,608.37	\$11,078,744.24	\$79,748,145.86
Xochiapulco	\$109,227.07	\$3,950,176.04	\$11,571,501.08	\$17,460,793.60	\$37,211,272.28	\$9,381,085.57	\$79,684,055.64
Guadalupe	\$128,607.53	\$4,306,508.92	\$11,841,296.82	\$14,884,870.49	\$37,381,507.92	\$11,055,452.39	\$79,598,244.07
Esperanza	\$94,131.25	\$3,878,385.33	\$12,874,040.41	\$27,203,957.91	\$25,634,400.40	\$9,309,878.54	\$78,994,793.84
Epitlán	\$110,124.77	\$961,811.63	\$15,109,615.64	\$19,636,807.64	\$34,746,750.39	\$8,348,146.05	\$78,913,256.13
Tlaxco	\$113,011.59	\$4,323,463.23	\$11,859,052.50	\$17,721,248.46	\$34,117,469.92	\$10,677,648.32	\$78,811,894.02
San Jerónimo Tecuipan	\$228,366.88	\$1,185,595.18	\$13,383,717.61	\$17,771,621.92	\$34,113,092.11	\$11,590,401.29	\$78,272,794.99
Atoyatempa	\$109,505.97	\$3,656,926.72	\$11,866,288.26	\$19,927,537.91	\$30,906,704.98	\$11,526,915.85	\$77,993,879.69
San Gabriel Chilac	\$64,680.08	\$2,961,598.83	\$25,747,223.81	\$15,503,222.36	\$24,631,212.63	\$9,049,995.91	\$77,957,533.62
Santa Isabel Cholula	\$128,166.66	\$1,433,369.74	\$10,190,321.89	\$24,486,962.92	\$36,494,124.80	\$4,633,391.90	\$77,366,337.90
Ahuazotepec	\$91,873.92	\$1,810,610.04	\$16,498,859.48	\$18,716,946.30	\$29,564,840.62	\$10,490,031.27	\$77,173,161.64
Atlixintla	\$120,869.58	\$3,420,945.61	\$11,815,352.39	\$19,655,229.98	\$32,070,293.02	\$9,730,493.29	\$76,813,183.88
Rafael Lara Grajales	\$113,343.28	\$2,898,496.06	\$16,695,750.19	\$16,988,915.53	\$30,159,675.66	\$9,590,491.35	\$76,446,672.08
San José Chiapa	\$113,706.02	\$1,297,397.91	\$12,926,090.72	\$23,292,620.16	\$28,002,793.22	\$10,734,752.72	\$76,367,360.74
Tepango de Rodríguez	\$490,083.21	\$3,285,148.71	\$10,454,468.24	\$13,133,344.84	\$37,173,943.18	\$11,175,296.38	\$75,712,284.57
Tzacatlaxotla	\$112,048.14	\$2,858,815.42	\$10,920,801.21	\$13,960,670.87	\$36,207,472.87	\$10,728,630.04	\$74,788,438.55
Ixcaxtlixtla	\$87,900.64	\$2,946,987.04	\$13,612,801.36	\$15,401,360.99	\$31,620,872.99	\$11,003,298.14	\$74,673,021.16
Tecomatlán	\$340,679.14	\$681,663.01	\$11,261,391.17	\$20,842,275.62	\$29,701,716.94	\$11,372,810.39	\$74,200,536.28
San Jerónimo Xayacatlán	\$331,458.43	\$3,556,682.93	\$10,847,419.79	\$13,704,014.51	\$36,576,348.27	\$9,044,769.19	\$74,060,693.12
Zinacatepec	\$90,474.41	\$161,449.48	\$26,539,105.49	\$19,876,681.75	\$19,499,769.19	\$7,851,176.76	\$74,018,657.07
Domingo Arenas	\$109,856.67	\$602,686.09	\$14,546,020.24	\$15,178,291.97	\$31,170,267.42	\$11,176,297.08	\$72,783,419.48
Yaonahuac	\$129,204.45	\$1,398,276.18	\$11,308,257.11	\$20,729,347.20	\$28,067,255.25	\$10,832,522.56	\$72,464,862.77
Juan N. Méndez	\$105,926.35	\$3,094,455.29	\$11,103,792.79	\$12,552,562.78	\$34,089,649.37	\$10,994,288.80	\$71,940,675.40
Cohuecan	\$225,777.03	\$4,409,785.34	\$10,948,075.75	\$16,855,936.30	\$27,959,856.46	\$11,524,033.15	\$71,923,464.03
Santiago Miahuatlán	\$74,166.28	\$2,239,309.84	\$17,573,926.42	\$15,739,143.84	\$28,654,122.19	\$7,481,360.86	\$71,762,029.44
Caaltepec	\$88,394.85	\$3,888,821.71	\$9,752,185.89	\$12,757,252.92	\$34,208,924.71	\$11,030,104.63	\$71,725,684.70
Cuatintlán	\$118,304.80	\$5,254,975.27	\$14,985,558.20	\$13,366,750.04	\$27,016,550.86	\$9,885,519.60	\$70,627,658.76
Tehuiztlan	\$115,414.52	\$506,893.78	\$12,543,763.79	\$13,551,028.44	\$33,507,814.98	\$10,018,635.69	\$70,243,551.20
Honey	\$113,792.33	\$2,579,960.37	\$10,589,521.48	\$12,582,506.93	\$33,370,434.63	\$10,341,615.18	\$69,577,830.92
Atlixpexi	\$94,621.00	\$1,420,157.48	\$13,362,534.72	\$22,136,350.69	\$23,656,215.38	\$8,379,171.44	\$69,049,050.70
Amixtlán	\$132,447.18	\$3,304,687.94	\$8,912,952.31	\$10,958,166.83	\$33,855,034.05	\$10,784,254.42	\$67,947,542.73
Nealticán	\$89,437.88	\$3,520,855.59	\$13,428,454.63	\$13,825,979.12	\$26,915,787.15	\$9,736,841.04	\$67,517,355.40
Ajojuca	\$91,097.54	\$3,311,099.57	\$13,682,918.26	\$14,687,961.91	\$26,600,443.29	\$7,421,965.55	\$66,795,486.13
Zihuautla	\$132,973.16	\$4,500,143.84	\$6,806,852.59	\$18,851,052.13	\$26,413,625.53	\$8,608,630.12	\$65,313,277.39
Lafragua	\$129,588.30	\$1,955,299.47	\$14,368,032.06	\$9,468,295.97	\$29,516,330.24	\$9,796,203.63	\$65,233,749.67
Tepeojuma	\$62,652.12	\$1,293,418.30	\$11,542,890.99	\$14,773,731.11	\$30,636,599.45	\$6,759,149.12	\$65,068,241.08
Tlapanalá	\$115,724.35	\$1,074,125.28	\$9,644,397.38	\$12,287,603.67	\$31,250,162.73	\$10,572,081.52	\$64,944,094.93
Tlapiacoya	\$134,142.22	\$3,161,787.25	\$8,473,896.33	\$13,909,776.59	\$28,815,337.82	\$10,326,277.10	\$64,821,217.31
San Nicolás de los Ranchos	\$170,790.78	\$3,339,136.79	\$12,864,644.27	\$15,976,866.27	\$22,695,533.12	\$9,382,059.24	\$64,429,030.46
San Salvador el Verde	\$144,628.21	\$4,254,177.92	\$14,185,214.14	\$13,519,573.96	\$25,180,707.63	\$6,579,311.73	\$63,863,613.59
San Nicolás Buenos Aires	\$115,332.65	\$1,293,000.95	\$12,703,751.70	\$11,061,903.37	\$32,056,762.31	\$6,493,210.44	\$63,723,951.41
Huehuetlán el Chico	\$118,608.61	\$562,846.00	\$13,320,883.49	\$11,965,398.38	\$26,759,188.49	\$10,329,488.97	\$63,056,413.95
Tecali de Herrera	\$100,081.54	\$1,687,428.62	\$9,261,356.93	\$21,622,629.19	\$22,453,106.48	\$7,765,763.77	\$62,890,366.54
Petlalcingo	\$154,340.10	\$317,700.60	\$8,613,321.91	\$17,163,892.47	\$26,597,882.85	\$8,837,646.18	\$61,684,784.12
Zaragoza	\$344,047.05	\$3,216,409.64	\$12,024,083.82	\$10,760,645.65	\$26,030,552.98	\$8,374,067.61	\$60,749,806.75
Jolalpan	\$118,707.08	\$7,804,561.31	\$8,912,577.32	\$9,620,582.22	\$25,712,184.63	\$8,035,426.71	\$60,204,039.27
Ocoyucan	\$143,329.78	\$3,578,196.62	\$11,958,209.06	\$20,345,079.78	\$19,757,477.04	\$3,853,224.82	\$59,635,617.10
Tulcingo de valle	\$116,490.70	\$2,482,328.96	\$9,689,087.03	\$10,704,586.18	\$26,482,856.20	\$9,913,938.29	\$59,389,287.36
San Matías Tlalancateca	\$81,554.67	\$3,772,717.27	\$15,813,381.01	\$12,057,738.68	\$23,076,456.36	\$3,347,142.66	\$58,148,990.66
Chiautzingo	\$93,448.93	\$2,113,800.92	\$8,755,803.88	\$19,361,505.69	\$19,939,617.15	\$7,795,731.08	\$58,059,907.65
Nopalucan	\$116,426.59	\$1,122,068.14	\$5,295,222.54	\$4,724,296.83	\$40,787,686.55	\$4,708,171.27	\$56,753,871.92
Calpan	\$117,095.97	\$4,768,788.72	\$8,748,401.99	\$17,114,181.40	\$17,233,263.55	\$8,292,459.09	\$56,274,190.72
Coxcatlán	\$97,370.58	\$2,408,145.99	\$10,491,872.10	\$12,543,578.10	\$22,098,923.25	\$7,712,769.62	\$55,352,659.64
Aquixtlá	\$112,947.13	\$2,913,298.53	\$8,212,988.12	\$8,339,475.97	\$26,212,460.58	\$9,539,401.21	\$55,330,581.54
Tochtepec	\$92,993.40	\$1,751,383.64	\$13,272,549.56	\$9,106,316.67	\$22,758,664.03	\$7,723,918.66	\$54,705,825.97
Tiangüismanalco	\$228,679.92	\$850,622.79	\$10,642,915.09	\$8,973,927.87	\$23,391,119.20	\$9,942,847.48	\$54,030,112.35
Ixttepec	\$133,618.93	\$2,690,079.85	\$7,343,230.93	\$8,818,211.74	\$25,032,152.32	\$9,094,695.02	\$53,111,988.80
Hueytlalpan	\$187,614.42	\$2,438,058.47	\$7,371,550.24	\$5,032,829.57	\$27,402,694.79	\$9,691,212.81	\$52,123,960.30
Naupan	\$116,279.48	\$3,194,713.37	\$7,698,283.68	\$11,991,931.12	\$19,934,132.44	\$8,089,663.57	\$51,025,003.66
Tepanco de López	\$83,412.96	\$2,954,081.85	\$9,887,013.91	\$9,810,477.60	\$19,845,036.79	\$7,708,865.58	\$50,288,888.68
General Felipe Angeles	\$124,388.12	\$347,357.46	\$9,025,060.39	\$20,516,868.54	\$13,016,454.05	\$6,962,620.81	\$49,992,749.37
Venustiano Carranza	\$205,333.26	\$0.00	\$21,889,559.98	\$16,329,913.07	\$6,677,203.16	\$4,331,075.55	\$49,433,085.03
Atlixihuacán	\$118,512.89	\$2,667,809.60	\$8,164,395.56	\$7,045,152.38	\$21,701,303.75	\$8,071,116.31	\$47,768,290.49
Cuattempam	\$255,230.69	\$3,037,960.54	\$14,414,039.92	\$3,223,306.07	\$18,160,273.36	\$7,296,726.90	\$46,387,537.48
Jalpan	\$196,958.19	\$2,813,227.71	\$6,290,421.25	\$11,288,018.27	\$17,698,309.58	\$7,523,062.62	\$45,809,997.62
Yehualtepec	\$118,512.41	\$2,310,563.81	\$13,983,184.88	\$6,348,008.65	\$15,255,808.90	\$6,866,430.75	\$44,882,509.39
Jopala	\$228,411.38	\$4,169,136.06	\$1,604,678.85	\$11,254,514.12	\$19,269,542.40	\$7,496,051.77	\$44,022,334.57
Xochitlán de Vicente Suárez	\$116,379.25	\$4,135,034.27	\$6,355,458.22	\$11,998,941.35	\$13,544,381.90	\$6,417,212.65	\$42,567,407.64
Hueyapan	\$103,916.92	\$3,825,259.11	\$6,836,657.06	\$6,026,190.32	\$17,878,472.40	\$7,798,881.76	\$42,469,377.56
Cuyoaco	\$92,767.75	\$1,465,005.71	\$11,538,472.42	\$7,900,051.83	\$16,818,485.27	\$3,519,352.92	\$41,334,135.90
Guadalupe Victoria	\$100,204.60	\$2,159,641.26	\$10,312,863.13	\$8,748,901.71	\$12,629,062.07	\$7,054,865.65	\$41,005,638.42
Tlacoatepec de Benito Juárez	\$259,768.20	\$519,514.23	\$550,239.98	\$31,215,772.09	\$7,606,765.34	\$0.00	\$40,152,059.85

"ADEUDOS EN PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA (PERIODO DE 1980-2016)"

Municipio	1989-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015	TOTALES
Chietla	\$188,758.10	\$3,863,204.01	\$11,469,231.93	\$7,123,232.11	\$13,843,234.24	\$3,641,646.78	\$40,129,307.17
Soltepec	\$244,369.31	\$68,184.33	\$7,624,160.61	\$13,265,783.64	\$11,984,225.89	\$4,394,532.36	\$37,581,256.13
Hermenegildo Galeana	\$164,181.38	\$2,412,101.14	\$3,527,360.30	\$2,629,715.16	\$19,772,918.45	\$8,676,533.51	\$37,182,809.94
Chiantla	\$95,450.12	\$1,738,758.95	\$6,953,100.93	\$4,886,924.29	\$16,370,795.57	\$6,961,284.93	\$37,006,314.78
Amozoc	\$410,859.73	\$3,692,267.61	\$6,788,415.69	\$23,137,495.33	\$739,002.23	\$0.00	\$34,768,040.58
Francisco Z. Mena	\$119,351.37	\$3,776,279.22	\$4,354,190.90	\$5,425,832.48	\$14,477,517.19	\$6,110,145.81	\$34,263,316.97
San Salvador el Seco	\$120,206.98	\$4,001,727.89	\$5,179,263.30	\$15,458,616.54	\$4,799,007.81	\$4,078,762.11	\$33,637,584.64
Zacatlán	\$380,055.83	\$2,526,528.59	\$29,883,814.38	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$32,790,398.80
Tepeyahualco	\$93,774.93	\$2,765,126.90	\$7,660,806.81	\$13,828,504.20	\$8,031,083.01	\$56,895.08	\$32,436,190.93
Acatlán	\$246,953.08	\$1,363,527.67	\$1,754,585.14	\$27,967,787.02	\$0.00	\$0.00	\$31,332,852.91
Tepechi de Rodríguez	\$225,711.86	\$2,745,564.27	\$7,518,763.91	\$2,288,780.37	\$12,682,612.75	\$5,043,111.78	\$30,504,544.93
Cañada Morelos	\$138,801.69	\$2,513,437.50	\$6,557,936.05	\$2,222,053.33	\$13,193,664.64	\$5,735,080.25	\$30,360,973.45
Tepezintla	\$253,573.61	\$2,565,841.30	\$2,124,205.37	\$1,086,019.36	\$16,962,269.53	\$7,291,424.09	\$30,283,333.25
Atempán	\$199,885.30	\$2,218,616.50	\$2,258,085.26	\$12,243,185.39	\$8,879,183.26	\$3,157,623.72	\$28,956,579.42
Libres	\$120,531.53	\$659,667.37	\$2,210,270.57	\$23,834,301.89	\$369,726.28	\$1,638,500.48	\$28,832,998.11
Huejotzingo	\$310,605.14	\$3,641,461.83	\$2,041,734.32	\$22,309,387.68	\$0.00	\$0.00	\$28,303,188.96
Teziutlán	\$456,054.18	\$0.00	\$0.00	\$27,839,019.71	\$0.00	\$0.00	\$28,295,073.88
Chignautla	\$221,612.64	\$2,639,729.40	\$6,598,548.29	\$5,935,431.41	\$7,369,747.85	\$4,502,753.29	\$27,265,822.88
Pantepec	\$222,251.83	\$3,980,984.74	\$638,512.52	\$15,402,276.70	\$4,058,844.88	\$2,776,776.56	\$27,079,647.23
Palmar de Bravo	\$214,797.51	\$86,593.91	\$278,219.56	\$25,224,036.71	\$0.00	\$0.00	\$25,803,647.69
Ahuacatlán	\$147,394.17	\$3,360,615.76	\$6,871,847.48	\$450,388.10	\$9,491,324.43	\$5,460,896.17	\$25,782,466.11
Quimixtlán	\$178,804.29	\$3,796,195.01	\$0.00	\$19,350,310.45	\$1,498,134.46	\$198,511.14	\$25,021,955.36
Tlaola	\$187,544.74	\$4,184,120.21	\$836,127.91	\$10,695,175.65	\$5,088,705.66	\$3,795,860.90	\$24,787,535.07
Xiutetelco	\$225,997.63	\$1,394,300.74	\$4,084,411.63	\$14,771,231.02	\$2,921,356.22	\$0.00	\$23,397,297.24
Coyomeapan	\$460,423.79	\$2,534,113.84	\$5,130,947.24	\$10,087,974.47	\$5,047,038.77	\$0.00	\$23,260,498.09
Tlaciuilotepec	\$146,664.12	\$3,845,026.07	\$154,736.56	\$11,728,951.26	\$2,763,953.12	\$3,343,961.77	\$21,983,292.90
Tlachichuca	\$194,682.44	\$2,803,286.31	\$4,859,164.72	\$12,423,480.14	\$0.00	\$1,414,548.64	\$21,695,062.25
Acatzingo	\$227,433.28	\$2,336,902.08	\$923,383.18	\$17,741,217.46	\$0.00	\$0.00	\$21,228,936.00
Xicotpec de Juárez	\$689,152.75	\$1,199,135.29	\$18,504,303.64	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$20,392,591.68
Tlaltlaquitepec	\$355,710.26	\$2,864,106.77	\$0.00	\$17,140,903.79	\$0.00	\$0.00	\$20,360,720.83
Vicente Guerrero	\$147,729.63	\$9,085,196.29	\$0.00	\$10,531,271.58	\$536,387.07	\$0.00	\$20,300,584.56
Huitzilán de Serdán	\$137,907.08	\$2,910,263.05	\$2,985,919.52	\$1,113,034.38	\$8,000,529.50	\$5,075,039.15	\$20,222,692.68
Chiconcuautla	\$402,929.52	\$3,217,231.14	\$2,520,559.71	\$8,949,299.17	\$966,772.33	\$3,720,486.77	\$19,777,278.64
Zacapaotla	\$224,682.42	\$616,180.41	\$0.00	\$18,235,942.21	\$0.00	\$0.00	\$19,076,805.04
Cuetzalan del Progreso	\$211,032.20	\$1,643,700.54	\$0.00	\$16,823,536.36	\$0.00	\$0.00	\$18,678,269.10
Chignahuapan	\$335,040.86	\$0.00	\$0.00	\$18,235,717.98	\$0.00	\$0.00	\$18,570,758.84
Tlahuapán	\$148,728.94	\$1,166,690.50	\$1,561,582.51	\$6,013,984.16	\$6,840,751.44	\$2,640,002.91	\$18,371,740.46
Chichiquila	\$454,900.19	\$3,721,952.13	\$2,918,643.53	\$2,025,686.99	\$9,153,301.71	\$0.00	\$18,274,484.55
Tetela de Ocampo	\$424,533.57	\$5,300,789.40	\$0.00	\$11,897,443.38	\$104,452.77	\$161,558.70	\$17,888,777.82
Izúcar de Matamoros	\$368,245.33	\$3,240,952.35	\$0.00	\$13,564,780.07	\$0.00	\$0.00	\$17,173,977.75
Olintita	\$138,755.46	\$2,896,268.72	\$2,219,296.02	\$0.00	\$6,239,433.32	\$5,015,149.00	\$16,508,902.52
Hueytamalco	\$225,048.44	\$282,324.27	\$0.00	\$12,347,231.36	\$1,825,039.42	\$1,814,916.34	\$16,494,559.83
Tochimilco	\$121,972.15	\$347,929.05	\$4,253,800.86	\$0.00	\$6,677,273.24	\$4,585,511.83	\$15,986,487.12
San Sebastián Tlacoatepec	\$366,932.02	\$3,526,698.04	\$745,551.41	\$3,906,841.26	\$5,068,711.38	\$1,654,029.07	\$15,268,763.18
Zoquitlán	\$151,558.69	\$3,620,015.98	\$0.00	\$10,136,763.01	\$1,267,992.81	\$0.00	\$15,176,330.48
Tehuacán	\$1,632,930.43	\$11,233,417.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$12,866,347.43
Eloxochitlán	\$177,600.21	\$1,360,972.07	\$956,680.19	\$0.00	\$5,829,381.45	\$4,530,088.12	\$12,854,722.05
Pahuatlán	\$123,095.63	\$3,176,710.89	\$1,510,299.89	\$394,982.83	\$3,934,201.35	\$2,318,456.03	\$11,457,746.62
Huehuetla	\$144,274.22	\$3,672,806.10	\$306,256.92	\$0.00	\$3,725,131.32	\$2,453,863.00	\$10,302,331.56
Puebla	\$7,871,468.11	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$7,871,468.11
Ajalpan	\$327,602.80	\$7,414,582.70	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$7,742,185.49
Zautla	\$119,784.21	\$2,918,165.68	\$977,302.64	\$0.00	\$3,623,870.83	\$0.00	\$7,639,123.35
Huaquechula	\$149,852.24	\$204,815.56	\$1,490,214.11	\$1,484,632.43	\$1,923,358.12	\$1,851,562.05	\$7,104,434.51
Huachinango	\$779,512.93	\$4,324,660.18	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$5,104,173.11
Tepeaca	\$613,305.66	\$3,054,435.65	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$3,667,741.32
Cuautlancingo	\$342,208.25	\$0.00	\$2,612,835.75	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,955,044.01
Chalchicomula de Sesma	\$211,625.09	\$2,601,181.79	\$65,756.37	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,878,563.25
Tecamachalco	\$387,118.82	\$1,449,115.96	\$846,396.31	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,682,631.09
Acajete	\$230,678.36	\$0.00	\$2,273,614.83	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,504,293.19
Ixtacamaxtitlán	\$149,446.98	\$1,891,232.48	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,040,679.46
Quecholac	\$169,218.24	\$328,245.89	\$1,351,664.29	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,849,128.42
San Andrés Cholula	\$385,960.32	\$1,440,190.52	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,826,150.84
San Pedro Cholula	\$799,873.39	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$799,873.39
Atlixco	\$617,529.61	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$617,529.61
San Martín Texmelucan	\$563,714.91	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$563,714.91
	\$46,757,578.41	\$691,349,661.47	\$2,289,185,706.45	\$4,292,118,114.15	\$6,030,651,208.93	\$1,629,735,339.03	\$14,979,977,608.45

(Fig. 36.- Tabla de adeudos corrientes de los 217 Municipios del Estado de Puebla, calculados con información proveniente de Cuenta Pública, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, Periódicos Oficiales del Estado de Puebla y Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios (SCIPM) del Estado de Puebla, del periodo comprendido del ejercicio fiscal de 1989 al 2015, tomando en consideración la Ley de Coordinación Fiscal y sus modificaciones; la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla; la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios; así como los decretos de distribución correspondientes, publicados en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla).



(Fig. 37.- Adeudos existentes en participaciones federales calculadas, del periodo comprendido del año de 1989 al 2015, con el detalle del adeudo corrientes y el adeudo final considerando el factor de actualización y el recargo correspondiente – muestra de los 25 Municipios con diferencias más significativas-)

Como podemos observar existe un adeudo significativo para los Municipios del Estado de Puebla, pues en dicha muestra nos encontramos con Municipios que se ubican dentro de los estratos de alta y muy alta marginalidad, y es a ellos a los cuales se les adeuda una mayor cantidad. Podría decirse que es una de las causas por las cuales no pueden salir de este estrato de marginalidad, ya que el monto es muy alto y esto podría traducirse en un desarrollo importante para estos Municipios.



(Fig. 38.- Adeudos existentes en participaciones federales calculadas, del periodo comprendido del año de 1989 al 2015, con el detalle del adeudo corrientes y el adeudo final considerando el factor de actualización y el recargo correspondiente – muestra de los 25 Municipios con diferencias más significativas-)

Para dicha muestra, tomamos a los Municipios con menor adeudo por concepto de participaciones, pero es interesante observar, como los adeudos finales mantienen una fluctuación importante entre unos y otros. Esto se debe a que si bien los adeudos corrientes tienen un incremento progresivo, los Municipios con mayor adeudo final, son aquellos que tienen adeudos corrientes de mayor antigüedad, y una vez que se les aplica la actualización de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, éstos presentan adeudos significativos.

II.8 Actualización de los adeudos con prórroga

Para determinar lo que se le debe a cada Municipio, es necesario llevar a cabo la actualización de dichos montos, ya que la LCF establece que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; y el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

El artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación establece que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar.

Dicho factor se obtiene dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.

Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes. En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.

Cuando el resultado de la operación sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1.

Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10%. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento.

Para la actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos,

el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.

Por lo tanto el cálculo correspondiente se da de la siguiente manera para nuestro periodo:

$$\text{Factor de actualización} = \text{IPC marzo 2016} / \text{IPC dic.1979}$$

En el artículo 21 del mismo Código, se establece que cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además, deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno.

Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de dicho Código Fiscal Federal, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización a que se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

Las contribuciones actualizadas son las que resultan de aplicar a éstas el Índice de Precios al Consumidor, multiplicados por la tasa que se resulte de sumar los recargos aplicables a cada año.

Para llevar a cabo estos cálculos el índice se consultó del Banco de México y la tasa de actualización de los recargos de la página del Servicio de Administración Tributaria.

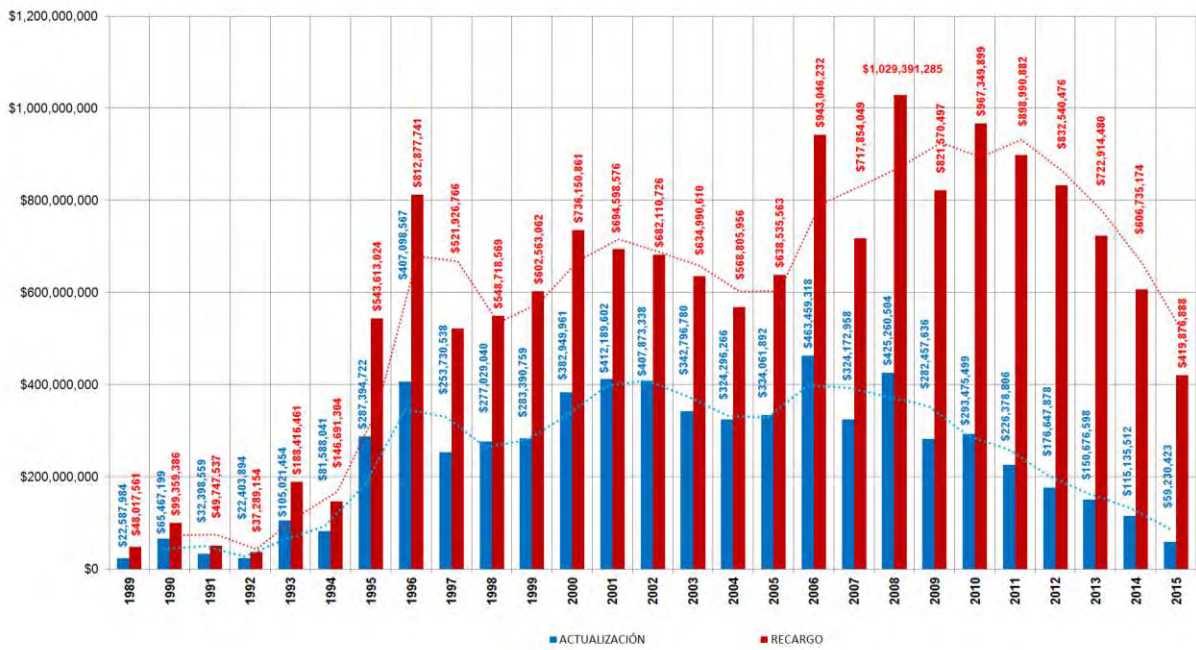
Una vez que se obtuvo la actualización para determinar el monto de participaciones no pagadas a precios constantes se multiplican las participaciones no pagadas por el índice de actualización por año.

Por lo tanto el monto al que asciende el adeudo de participaciones en ingresos federales no pagadas a los Municipios del Estado de Puebla durante el periodo de 1989-2015, tomando en consideración el importe con actualización y recargos, asciende a la cantidad de **\$36,186,376,352.2** millones de pesos, que no han sido

liquidados y de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, mientras éstos no sean pagados, el monto seguirá actualizándose mes a mes.

En la gráfica siguiente, es posible apreciar cuál ha sido el comportamiento final de las actualizaciones y recargos de los montos que no han sido cubiertos a los Municipios del Estado de Puebla.

Lo anterior durante todo el periodo de análisis, es decir, desde 1989 hasta el ejercicio fiscal de 2015:



(Fig. 39.- Evolución y comportamiento de las actualizaciones y recargos determinados, por los adeudos existentes en participaciones federales calculadas, del periodo comprendido del año de 1989 al 2015)

CAPÍTULO III

El Sistema Nacional de Planeación y las participaciones municipales

III.1 La Planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); III.2 Ley de Planeación; III.3 Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Financiamiento para el Desarrollo; III.4 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla; III.5 Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla; III.6 Plan de Desarrollo Municipal del Estado de Puebla

La falta de planificación⁹² en el sistema fiscal mexicano, no permite el pleno desarrollo del país. Ésta se encuentra normada en diversas leyes empezando por la Carta Magna siguiendo por la Ley de Planeación, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y Anuales, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla así como el Municipal y el mismo Plan Nacional de Desarrollo (PND) bajo el cual todos deben estar supeditados.

Si la planificación es el principal instrumento para identificar las necesidades, distribuir los recursos, instrumentar los programas y evaluar el funcionamiento de éstos, porqué entonces se tiene un Estado con tantas desigualdades y carencias.

La finalidad es lograr un desarrollo sustentable y para ello se debe someter a este proceso el funcionamiento, manejo y distribución de los recursos, es necesario saber a qué se destinará y los programas bajo los cuales se ejecutaría su gasto o inversión.

En este caso, las Participaciones en ingresos Federales son el ingreso más importante de los Municipios después de las aportaciones, dado la naturaleza de las participaciones las cuales pueden ser utilizadas con plena libertad, estas deberían estar sujetas al Plan de Desarrollo Municipal y obviamente a nivel Estatal para conocer el destino de estos ingresos que si es bien conocido que estas son utilizadas para el pago de deuda, ¿que se está generando con ese pago?, ¿en qué se está invirtiendo?, es una pregunta que deberíamos plantearnos.

La Tesorería está facultada para realizar el estudio, seguimiento y proyecciones presupuestarias derivadas de los impactos en la hacienda municipal relacionadas al comportamiento de la fórmula de distribución de participaciones de los sistemas nacional y estatal de coordinación fiscal, de sus políticas de pago anticipado y las oportunidades de coordinación para el aprovechamiento de espacios impositivos o de los incentivos o apoyos para el desarrollo institucional del Municipio.

⁹² Se ha confundido el término planeación y planificación, la Real Academia Española describe planificar como la Técnica que trata de coordinar los comportamientos de las diversas unidades económicas que participan en el sistema económico, con el objeto de alcanzar objetivos predeterminados, y planeación este término no se encuentra pero planear lo describe como trazar el plan de algo, la ley utiliza el término planeación por ello se utilizan ambos términos, aunque por lo que se explica el término adecuado sería planificación.

Asimismo para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación contable del gasto público municipal; asesorar al Presidente Municipal en aspectos relacionados a la planeación; definir la estrategia económica y social del gobierno municipal y en la formulación de los planes, programas y políticas consistentes con ella; así como en la elaboración de los proyectos de normatividad interna relacionada al presupuesto y rendición de cuentas que sean sometidos al Cabildo.

El Ayuntamiento determina cómo se ejercerá el gasto municipal pero mínimo deberá proveerse para lo siguiente:

- I. Educación pública;
- II. Seguridad pública;
- III. Centros de salud pública y Centros de Readaptación Social;
- IV. Gastos de conservación de edificios públicos;
- V. Obras públicas de utilidad colectiva;
- VI. Servicios públicos;
- VII. Sueldos de servidores públicos del Ayuntamiento;
- VIII. Aportaciones a Planes de Desarrollo Estatal, Regional o Municipal;
- IX. Juntas Auxiliares;
- X. Conservación y protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico;
- XI. Control de la fauna nociva; y
- XII. Conservación y promoción de la identidad y cultura de los pueblos y poblaciones indígenas.

Por lo tanto, si las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público municipal, se encuentran a cargo de la Tesorería y de la Contraloría en el ámbito de sus respectivas competencias, éstas son las que dictan las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

III.1 La Planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

La planificación económica y social es el instrumento fundamental para lograr el desarrollo conforme a la Constitución Política Mexicana.

Se ha pretendido usar la planeación estratégica inclusive en sector público al margen de la ley. La elaboración del plan permite identificar las necesidades, determinar los objetivos y metas, asignar los recursos, establecer los responsables y calendarios, instrumentar los programas, su ejecución y evaluación.

La planificación del desarrollo en México se funda en los artículos 25, 26 27, 28, 123, 73, 74, 131 y 133 constitucionales, que establecen el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización

política, social y cultural de la Nación. Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen con toda claridad que:

1. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fomente el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza;
2. El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El PND y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio;
3. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general;
4. El Estado organizará el Sistema Nacional de la Planeación democrática del desarrollo (SNPD); dicho sistema imprimirá solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.
5. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.
6. Habrá un Plan Nacional del Desarrollo (PND) al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (APF);
7. La ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el SNPD, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del PND y de sus programas; determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.
8. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales.
9. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

De la misma manera, el Artículo 73 faculta al Congreso para:

1. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;

2. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;
3. Para establecer contribuciones especiales sobre:
 - c) Energía eléctrica;
 - d) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - e) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - f) Cerillos y fósforos;
 - g) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - h) Explotación forestal.
 - i) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica

Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

El Artículo 74 faculta a la Cámara de Diputados para:

1. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizar en las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura.
2. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre.
3. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.
4. El Ejecutivo presente la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.
5. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, dicha revisión se realizara por medio de la Auditoría Superior de la Federación. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
6. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución,

Asimismo el artículo 115, señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los Municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo.

De esta manera la Constitución establece el marco sobre el cual se debe llevar a cabo la planeación para alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable, aunado a ello, se cuenta con un Programa Nacional de Financiamiento, una Ley de Planeación Federal y Estatal, un Plan Estatal de Desarrollo y un Plan Municipal de Desarrollo, toda esta legislación encaminada hacia el PND

III.2 Ley de Planeación Federal

La planeación se concibió como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que la Constitución señala. Es así como el Gobierno Federal posee prerrogativas para implementar las decisiones que atañen a todo el sector público Federal y, por otra parte, puede utilizar con éxito una política de persuasión y de incentivos que guíen al sector público estatal y municipal.

Dicha ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, esta ley establece las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo.

1. Las bases del SNPD, las de coordinación de la Planeación Federal con la de las Entidades Federativas y las de participación de los grupos sociales en la elaboración del PND y sus Programas;
2. La planeación es un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país y se basará en el fortalecimiento de la Soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano federal y representativo; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población; el respeto de las garantías individuales, del pacto federal y del Municipio libre; y el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo;
3. La Planeación es la ordenación racional y sistemática de las acciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. Mediante ella, se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados;
4. Las iniciativas de leyes de ingresos y de Presupuesto de Egresos, informarán de su relación con los programas anuales elaborados para la Ejecución del PND;
5. El PND precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de

su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el SNPD;

6. El PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales que deberán ser elaborados;
7. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, participarán en foros de consulta popular convocados al efecto, como órganos de consulta permanente del SNPD.

Por lo tanto, la Planeación para el desarrollo económico, social, político y cultural en México debe ser integral, democrática y federal; promover el crecimiento económico, el empleo y una mejor distribución del ingreso y de la riqueza; establecer áreas prioritarias de desarrollo; fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades, y tiempos de ejecución; coordinar acciones y evaluar resultados; plasmarse en programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales y tener foros de consulta popular permanente.

En el caso del SNPD, se establece que debe tener lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.⁹³

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.⁹⁴

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

El marco legal bajo el cual se determina la planificación en nuestro país es de suma importancia el planificar los procesos financieros, incluidos los fiscales, en sus distintos niveles Federal, Estatal y Municipal, convirtiéndose los objetivos de la

⁹³ Rojas Olivas, Lénine. "Entrevista de fecha 15 de mayo de 2016"

⁹⁴ DOF 13-06-2003

planificación en la justificación del sistema fiscal a través del cual se van a obtener y manejar los recursos para poder lograr los objetivos planteados.

Pero es de especificar que dicha planeación se encuentra con cierta problemática, debido a que los tiempos en los que se determina no son los adecuados, ya que encontramos que el periodo en el que se aprueba el presupuesto de egresos es mucho antes de que se establezca el PND, es decir, que se tiene un presupuesto sin plan y lo mismo pasa a nivel estatal, es por ello que nos encontramos con muchos de los problemas ya que no se da una secuencia lógica de las necesidades y cuánto necesita que se aporte para dichos rubros⁹⁵.

El PND rige la programación y presupuestación de la Administración Pública y de acuerdo con la Ley de Planeación, los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales deben ir de acuerdo con dicho plan.

Para asegurar que las políticas públicas tengan el impacto deseado, es necesario que la planeación nacional se encuentre coordinada de manera efectiva. El SNPD del desarrollo, establecido en el artículo 26A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, garantiza una adecuada coordinación para que todos los objetivos y metas del PND queden debidamente atendidos y se evite la duplicidad de acciones y esfuerzos.

Por ello la importancia de tomar en cuenta para el funcionamiento, manejo y distribución del sistema a partir del cual las Participaciones municipales en ingresos Federales se reparten, ya que actualmente éstas son destinadas para el pago de deuda y no para generar un desarrollo integral de los Estados y sus Municipios.

III.3 Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo

El PND es un insumo fundamental para la elaboración, contenido y orientación de los programas que derivan del mismo, así como el marco de la planeación en los tres órdenes de gobierno, y el artículo 26 de la CPEUM establece que el Ejecutivo estará facultado por la ley para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el SNPD, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

⁹⁵ Rojas Olivas, Lénine. "Entrevista de fecha 15 de mayo de 2016"

Por lo tanto el PND 2013-2018, que rige la programación tiene como finalidad llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio y para ello propone lo siguiente⁹⁶:

El plan establece cinco metas nacionales

- ❖ un México en Paz,
- ❖ un México Incluyente,
- ❖ un México con Educación de Calidad,
- ❖ un México Próspero y
- ❖ un México con Responsabilidad Global.

Estrategias Transversales para:

- ❖ Democratizar la Productividad, para alcanzar un
- ❖ Gobierno Cercano y Moderno,
- ❖ Perspectiva de Género

El plan establece también aporta las fuentes del desarrollo y articula la estrategia gubernamental para alcanzar las grandes Metas Nacionales, en cada meta se encuentran los cinco capítulos siguientes, uno por cada Meta Nacional, y describen los retos que enfrenta el país en cada sector, estableciendo un plan de acción con objetivos específicos para resolverlos.

El Capítulo VI detalla puntualmente una serie de Estrategias y Líneas de acción para alcanzar cada meta nacional. A efecto de dar seguimiento al cumplimiento de las Metas Nacionales de una manera precisa, el Capítulo VII establece indicadores con tendencias claras, transparentes y objetivas. Éstos también servirán a la ciudadanía como una herramienta para dar seguimiento al desempeño de la presente Administración. Finalmente, el Capítulo VIII instruye a las dependencias federales los pasos a seguir para la implementación del PND a través de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Aquí debemos detenernos un momento, una vez que de manera muy general se presenta como está el PND, debemos precisar que de acuerdo al artículo 26 se establecen los fines del proyectos nacionales contenidos en la CPEUM, los cuales determinaran los objetivos de la planeación y ésta a su vez será democrática y deliberativa, por lo tanto, después de revisar el PND no encontramos dichos objetivos.

Es importante recalcar esta situación, debido a que éstos son la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste, por otra parte, el SNPD sirve para guiar las acciones de las dependencias y

⁹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 20

entidades de la Administración Pública Federal, y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales.

El PND marca los lineamientos bajo los cuales se moverá el desarrollo del país y de acuerdo a la normatividad éste debe contener objetivos, metas, tiempos, programas y un presupuesto, es decir, todo el diseño para generar un desarrollo económico, social, político y cultural en México.

En este caso, el Plan no determina un ente responsable, es claro que no existe un reglamento sobre el cual se determinen los lineamientos que se deben seguir. Esto se ha pasado por alto y debe cambiarse ya sea modificando la normatividad actual o aprobando el Reglamento o una Ley específica en materia de previsión.

Una de las estrategias del PND es impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, por medio de las siguientes líneas de acción:

- ❖ Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
- ❖ Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- ❖ Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
- ❖ Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los Municipios.⁹⁷

El propio diagnóstico del Plan establece que se tiene una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y Municipios. Por tanto, es imperativo avanzar hacia un federalismo articulado.

Para construir un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y Municipios.⁹⁸

⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 105

⁹⁸ Idem.

Por ello, es necesario incluir el monto de los ingresos por concepto de Participaciones, en donde se explicará el destino de estos recursos y los programas bajo los cuales se ejecutaría su gasto o inversión. Esto no quiere decir que se esté tratando de etiquetar su gasto pero sí es necesario que se determine para qué se utilizara y cuáles serán los beneficios que genere en la población. Ésta es la finalidad de crear un plan en los tres órdenes de gobierno.

Pero cómo lograr dichos planteamientos si no se cuenta con la idea de lo que se quiere lograr, no se plasma ningún objetivo específico, por lo tanto, las estrategias y toda la instrumentación administrativa y política se mueve sin rumbo, a través de metas nacionales, ¿dichas metas no se encuentran bajo ningún lineamiento de planeación, entonces, sobre qué están los ejes transversales de dicho programa? La planeación debe ser un eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno, pero éste debe tomar en cuenta la democracia participativa a través de la consulta permanente a la sociedad, para que de esta manera, sea real el dicho que plasma que el desarrollo es tarea de todos.

Por ello, el Plan se debe transmitir y materializar de una forma clara y concisa y mediante la visión y estrategia de gobierno.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE), con base en lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 16, 22, y 23 de la Ley de Planeación; 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece los objetivos sectoriales, las estrategias y líneas de acción con el fin de instrumentar las políticas necesarias en materias hacendaria y financiera, para alcanzar el objetivo general del PND 2013-2018, que permitan obtener un mayor desarrollo humano sustentable.

Los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 son los siguientes:

- ❖ Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.
- ❖ Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad
- ❖ Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas
- ❖ Impulsar el fortalecimiento del federalismo para que las entidades federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas pública.

De la misma manera el PRONAFIDE busca impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal con el objetivo de que se logre y preserve el equilibrio fiscal de las finanzas públicas de las Entidades Federativas y Municipios, que éstos puedan incrementar la recaudación de sus ingresos propios al tiempo que se mejore el

ejercicio del gasto público y se mantenga un esquema transparente de su deuda pública.⁹⁹

Uno de los objetivos principales es el impulso de la recaudación local en el mediano plazo y que las transferencias a los gobiernos locales estén acompañadas de mecanismos que promuevan su independencia fiscal. Por otra parte la Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal contempla importantes avances en la promoción de la transparencia, al establecer la publicación homologada y detallada de la distribución de participaciones por parte de las Entidades Federativas¹⁰⁰

En los últimos años, el sistema financiero ha sido notable, pero los comparativos internacionales acerca de la penetración del crédito y del ahorro, indican que el sistema financiero tiene una gran oportunidad para contribuir de manera más decidida al desarrollo, ya que es una palanca real del crecimiento económico, al garantizar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios. La Banca de Desarrollo juega un papel fundamental en el sistema financiero, al apoyar a proyectos productivos que tienen dificultades para acceder a fuentes de financiamiento convencionales.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, forma parte del proceso de planeación democrática establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, pretende ser el fruto de los esfuerzos de la Administración Pública Federal y de la colaboración con la ciudadanía y los actores relevantes de los sectores.

El PRONAFIDE asegura la alineación de la planeación estratégica desde el PND hasta los programas presupuestarios, permitiendo distinguir una lógica vertical entre los instrumentos de planeación y los recursos utilizados para su consecución.

III.4 Plan Estatal de Desarrollo

La Constitución Política del Estado de Puebla señala la responsabilidad para organizar un sistema de planeación y faculta a su poder ejecutivo, para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema, así como de conducir y orientar la actividad económica en los términos de una planeación democrática, donde ocurra e intervengan los distintos sectores de la población¹⁰¹.

Para llevar a cabo un federalismo coordinado, con un desarrollo integral, se impulsó la planeación en las entidades federativas del país. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 apartado A de la CEPEUM, es competencia del Estado la rectoría del desarrollo correspondiendo la planeación, y el artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Puebla (CPEP) y 8 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, le corresponde organizar un sistema de

⁹⁹ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, pág.5

¹⁰⁰ Idem, pág.51

¹⁰¹ Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable. INAFED.

planeación democrática, mediante el cual, recoja las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales.

Cada entidad federativa estableció su Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) por medio de los cuales establecieron su propio plan de desarrollo, articulando mejor sus objetivos y políticas de acuerdo a sus prioridades y en relación al plan nacional, influyendo de esta manera sobre los criterios en que se asigna el gasto federal.

La vinculación clara y eficiente con la planeación nacional, así como una estrecha y efectiva coordinación entre el Gobierno Federal y los Estados, son requisito indispensable para lograr los objetivos del PND, especialmente en lo que se refiere a los cambios cualitativos que el país requiere en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), se establecieron como el núcleo orgánico de los Sistemas Estatales de Planeación.

Además se ha avanzado en la precisión de:

- ❖ Las responsabilidades de los Ejecutivos Estatales en el proceso de planeación de sus entidades;
- ❖ Las atribuciones de las diferentes Secretarías del Ejecutivo Estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de la planeación estatal;
- ❖ El papel de las Legislaturas locales en dicho proceso;
- ❖ La función de los delegados Federales;
- ❖ Los documentos centrales que ordenarán la planeación estatal y municipal, sus contenidos generales y formas de instrumentación;
- ❖ El papel de los Municipios SEPD, reconociendo su nivel de desarrollo y, en muchos casos, sus carencias administrativas e informativas;
- ❖ Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal;
- ❖ La coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo¹⁰².

En general la organización de Sistemas Estatales de Planeación, cuyo órgano máximo de decisión y participación es el COPLADE, el cual tiene por objeto el resolver el problema de llevar a la "realidad" lo planeado, es la parte más compleja del proceso de planeación, ya que en él se interrelacionan los tres órdenes de gobierno, los Legislativos Estatales, y la sociedad organizada.

¹⁰² Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985), en: *Antología de la Planeación en México*, Tomo 17, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Fondo de Cultura Económica, México segunda edición 1999, pág. 98

De acuerdo al artículo 12 de la Ley de Planeación del Estado de Puebla, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

- ❖ Constituir el foro de consulta y análisis de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la problemática económica y social de la Entidad, para su incorporación al proceso de planeación.
- ❖ Promover la participación de la comunidad en el proceso de planeación.
- ❖ Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad en la elaboración y actualización del Plan Estatal de Desarrollo, de los planes y programas de desarrollo que requiera la Entidad, dentro del marco normativo del Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- ❖ Fomentar la coordinación entre los tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado, para su participación en el proceso de planeación.
- ❖ Promover la instrumentación del proceso de planeación en sus vertientes de coordinación y concertación.

Ahora bien de acuerdo al artículo 2 del Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, dicho organismo público se encuentra integrado por:

- I. Un Presidente: Que será el Gobernador del Estado.
- II. Un Coordinador General: Que será el Secretario de Programación Presupuestal del Estado.
- III. Un Secretario Técnico: Que será el Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- IV. Un Coordinador de Control y Evaluación: Que será el Secretario de la Contraloría General del Gobierno del Estado.
- V. El Sector Público: Los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, Presidentes Municipales y Representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, que estén involucrados en la consecución de los objetivos del COPLADEP.
- VI. El Sector Social: Los Representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
- VII. El Sector Privado: Los Representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registrados ante las autoridades correspondientes.

El PED se vincula con los instrumentos de planeación de los gobiernos Federal y Municipal, el proceso Planeación del PED partió de una consulta de 8 foros ciudadanos y 7 foros regionales que se integran en torno a los cuatro ejes fundamentales del PND.

El sistema estatal de planeación democrática no se agota con el PED, por el contrario, es solo un elemento rector del quehacer que da origen a los programas sectoriales que son elaborados por las Dependencias y Entidades que forman parte de un sector, los institucionales que son elaborados estos mismos de acuerdo a sus atribuciones y funciones, los especiales, los que el Ejecutivo del Estado determine como prioritarios para su desarrollo, los regionales, los que se refieren al desarrollo de dos o más Municipios del Estado y el Plan Anual Operativo que elaboran anualmente las Dependencias y Entidades, mismos que deberán ser congruentes con los Programas Institucionales y en los que se especificarán las acciones que ejecutarán estas instancias.

En el marco del SNPD, se establece la vertiente de coordinación entre la federación y los Estados. Se llevará a cabo a través del Convenios de Desarrollo Social, donde se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

III.5 Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

Los gobiernos estatales y municipales se encuentran coordinados con el PND, participan en su cumplimiento y formulan sus propios planes y programas en el contexto de dicho plan, esto se realiza a través de los convenios de colaboración, por lo tanto, la integración de los sistemas de planeación estatal, subregional y municipal corresponde al Estado y su ejecución se da a través de programas operativos de carácter anual.

Esta Ley, se instituye como un sistema de planeación con dos elementos fundamentales: un proceso de planeación, que lleva a la elaboración de documentos y a la definición de actividades; y una estructura institucional que integra a las dependencias a partir de la actividad del Estado.

Su objetivo es regular el ejercicio de la planeación del desarrollo obligatorio para la administración pública estatal; establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación, Estado y Municipios, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y, en general, el conjunto de la planeación y la participación social para la misma.

La Ley de Planeación conforma el marco jurídico del desarrollo social, político, económico, administrativo, cultural y financiero, considerados como componentes de la política que el sistema estatal de planeación exige.

Dicha ley promueve un proceso por medio de los foros de consulta popular y del Comité de Planeación para el desarrollo del Estado. Se pretende la participación de los diversos grupos sociales, para tomar en cuenta sus opiniones en la planeación estatal, cual corresponde a un sistema democrático como se pretende sea el nuestro.

El fin es generar un desarrollo social a partir de una estructura que satisfaga las necesidades básicas de los grupos menos favorecidos, integrándolos al proceso productivo; preservar y consolidar las instituciones a través del perfeccionamiento del Estado de derecho, identificando los programas estratégicos de desarrollo municipal y regional e incorporándolos a los programas estatales, con la participación de los sectores que integran la administración pública estatal y las diversas instituciones para formular e instrumentar los planes y programas que conforman el Sistema Estatal de Planeación Democrática, para ello se debe identificar los recursos con los que cuenta el Estado, así como la participación de organismos y dependencias estatales, propiciar la coordinación, programación, presupuestación y control, en total interrelación con los elementos y componentes del desarrollo integral y equilibrado, con el afán de generar una equitativa distribución del ingreso y una política de racionalidad del gasto público.

Esta Ley tiene por objeto establecer:

- ❖ Las normas y principios para llevar a cabo la planeación del desarrollo económico, social, político y cultural en el Estado;
- ❖ Los lineamientos de integración y operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática;
- ❖ Las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine sus actividades de planeación con los Municipios de la Entidad de acuerdo a la legislación aplicable;
- ❖ Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley;
- ❖ Los principios para el ejercicio de las atribuciones del Estado en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley;
- ❖ Los lineamientos bajo los cuales los particulares contribuirán al logro de los objetivos y metas de los planes y programas a que se refiere esta Ley;
- ❖ Elevar el nivel de vida de la población a través de un desarrollo económico, social, político y cultural, preservando el empleo dentro de un marco congruente en el uso racional de recursos;
- ❖ La organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática tiene por objeto garantizar a la población los elementos necesarios para su desarrollo integral y equilibrado a través de recaudación y el reparto de los ingresos del Estado.

III.6 Plan de Desarrollo Municipal del Estado de Puebla

Este Plan se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental, los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal y todo esto en función del PND.

El Plan de Desarrollo Municipal tiene como finalidad establecer los procedimientos generales así como las estrategias y acciones concretas, tarea para quienes sustentan la acción de la administración pública local, estableciendo una coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad, además de garantizar los mecanismos e instrumentos que se requieren para generar el desarrollo de los Municipios.

El COPLADEMUN¹⁰³ es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y también un mecanismo más adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.

El COPLADEMUN a nivel general, se encuentra integrado por:

- ❖ Un Presidente, que es el mismo Presidente Municipal;
- ❖ Un Coordinador, designado por el Presidente Municipal;
- ❖ Un Secretario Técnico, quien es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente;
- ❖ Los Representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal;
- ❖ Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- ❖ Representantes de los sectores social y privado.

El Municipio tiene claras las necesidades y rezagos de su población por lo tanto también cuales son los objetivos, estrategias y acciones con el cual lograr un desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

¹⁰³ El COPLADEMUN es un organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del Ejecutivo estatal y por Ley del Congreso local.

Otro instrumento importante son los Programas Anuales Operativos que determinan de manera específica a los responsables y los plazos de ejecución de cada uno de los objetivos, para alcanzar las metas planteadas con los recursos destinados esto los hace un elemento indispensable del Plan de Desarrollo Municipal.

Es necesario establecer metas y objetivos de política económica específicas, el sentido de interdependencia entre la realización del proyecto y las circunstancias económicas y sociales, es por ello que el plan de desarrollo municipal es el instrumento para alcanzar los objetivos planteados en la programación económica.

Un elemento primordial para el aparato productivo nacional es la banca de desarrollo por lo cual debería facilitar su operación, si bien uno de los mecanismos que se ha encontrado para poder generar un cambio tangible serían los proyectos productivos que si bien podrían refiriéndose a aquellos que por sus resultados ya sea productos directos o indirectos y efectos primarios y secundarios representan un aporte significativo a la materialización de los objetivos del desarrollo, fin que busca todo plan de desarrollo y la banca podría financiar tales proyectos.

Por otro lado se debe entender que la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos productivos sociales fuera de un programa, de un plan y de seguimiento, son completamente improcedentes y en la mayoría de los casos conduce al fracaso del proyecto y al desperdicio o al desaprovechamiento de los recursos¹⁰⁴.

Es por ello que el proyecto se presenta como el eslabón final de una cadena de decisiones, la programación del gasto público municipal deberá encaminarse a la consecución dichos proyectos enmarcados en las directrices establecidas en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo.

III.7 Analogía de la planeación para el desarrollo

Conforme a lo observado a lo largo de la investigación del presente trabajo de tesis, visualizamos el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en conjunto con la planeación para el desarrollo mexicano, como una interacción en donde el primer elemento, concentrará todo el potencial necesario para la obtención del segundo.

En esta analogía, encontramos una amplia similitud con la trayectoria que debe seguir por ejemplo un automóvil, para alcanzar un objetivo o una meta delimitada en un plazo determinado.

Así, desde una forma básica de los elementos que integran este compuesto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está representado por la gasolina que impulsará al vehículo en su trayectoria final.

¹⁰⁴ Lénine Rojas Olivias, "Combate a la miseria conforme a la Ley", Atenta nota

Todo lo que sea recaudado como parte del sistema fiscal y financiero mexicano, será concentrado en la gasolinera que proveerá al automóvil de los insumos necesarios para su desplazamiento.

El automóvil por sí mismo, se visualiza como la soberanía del pueblo mexicano, que fue depositada en el Gobierno y que se detenta en la actualidad por éste, para la consecución de todos los fines que motivan en origen la conformación del Estado como tal, esto es, la satisfacción de las necesidades primigenias de la población.

La República Mexicana, es el lugar donde se desarrolla la trayectoria que seguirá el vehículo, el cual, a su paso, generará impactos positivos en los lugares transitados.

En esencia, hasta este momento encontramos también los elementos básicos que dan forma a la figura del Estado, pues tenemos la población, el territorio y el Gobierno.

La ruta a seguir, desde luego que deberá ser cada rincón de la República Mexicana, la cual, en sí misma, será la estrategia propia del Gobierno nacional, estatal y municipal que será empleada para alcanzar la meta final.

Ésta última, será el progreso y bienestar social en todos sus niveles y para llegar a ella, en la ruta trazada existen señalamientos que indican las vías que se deberán seguir para alcanzar el destino deseado.

Estos señalamientos son precisamente aquellos que se encuentran marcados en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

El estudio de las vías por las que se debe transitar, constituye el elemento indispensable que permitirá llegar al destino por el camino más idóneo para ello.

Al igual que un conductor reconoce las irregularidades y baches del camino, las adversidades de la ruta deberán ser advertidas y superadas en dos momentos específicos, esto es, desde la planeación del camino a seguir, así como durante el camino.

Esto supone pericia tanto en la actividad del Gobierno, como en la construcción de la estrategia de Gobierno.

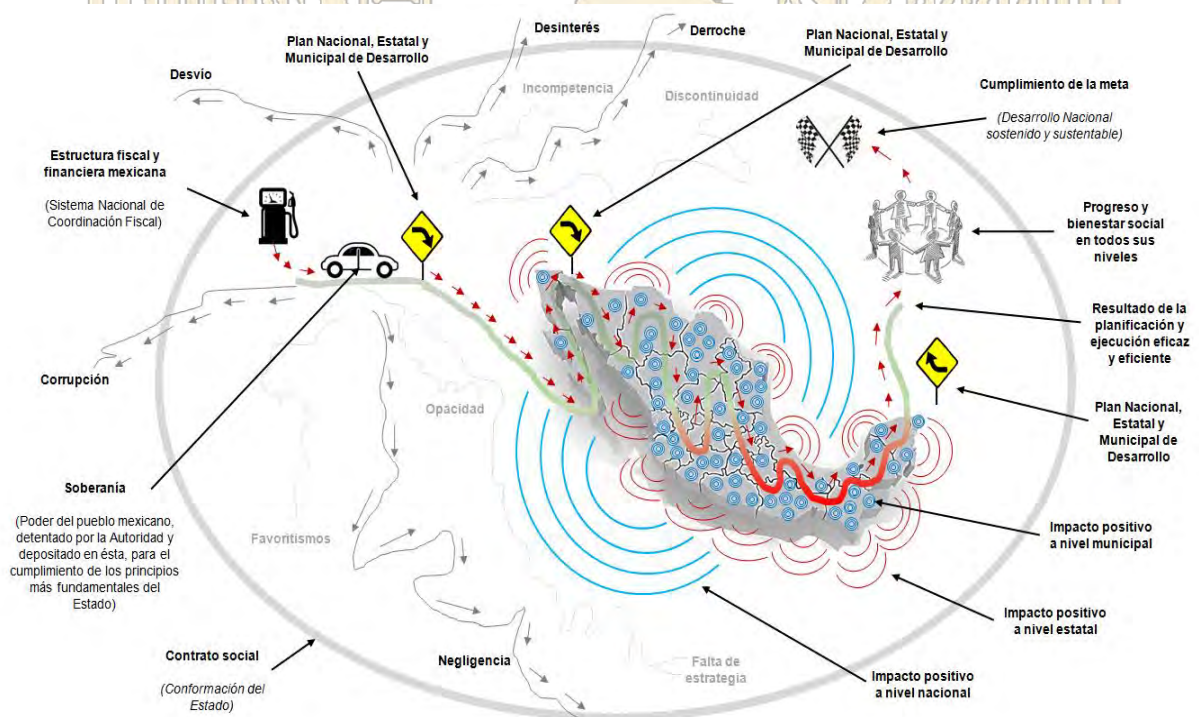
Si es trazada una ruta que no resulta ser tan directa para llegar al objetivo deseado, tal vez se habrá gastado "gasolina de más", que podrá comprometer a nivel general la obtención del desarrollo buscado.

Asimismo, si durante el trayecto no se advierte un obstáculo a tiempo, el vehículo puede llegar a sufrir daños que finalmente comprometerán su estabilidad o, inclusive, su confiabilidad para llegar al destino deseado.

Debe recordarse que en un camino tan amplio como el de la República Mexicana, se transitarán por lugares con características específicas. Se podrán encontrar pendientes pronunciadas, vueltas peligrosas, lugares inundados, lugares con calor extremo, etcétera, los cuales, en conjunto, pondrán a prueba y exigirán al máximo el desempeño del motor del automóvil, la habilidad del conductor, así como su estructura para conducirlo.

De esto se trata todo, de cuánta gasolina se genera y almacena para producir un movimiento; de qué calidad es el motor del automóvil que se empleará para llegar al destino; de qué cualidades está facultado el conductor, para dirigir el automóvil a su destino final; de su pericia para advertir obstáculos del camino e inclusive optimizar recursos durante éste; de qué tan buena es la ruta trazada para llegar al objetivo y, finalmente, de cuántos lugares son recorridos y qué grado de impacto positivo se genera con la trayectoria realizada.

Así, ejemplificamos dicha analogía de la siguiente manera:



(Fig. 40.- Analogía de la planeación para el desarrollo)

Como puede verse, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la planeación del desarrollo, sólo son posibles desde la idea de la construcción de un Estado¹⁰⁵, en cuyo interior de tal idea, es que se desenvuelven estos dos elementos principales.

En el trayecto, vemos rutas que llevan al fracaso, algunas traen miras de acercarse al objetivo pero finalmente se desvían o quedan cortas porque la finalidad de éstas atiende a intereses particulares.

Tenemos aquellas que no tienen una estrategia integral, otras que implican negligencia por parte de los actores políticos, incompetencias o discontinuidad en el objetivo.

Otras más graves, que llevan a la opacidad, favoritismos, derroche o desinterés en alcanzar la meta.

Finalmente, las gravísimas, que conducen a la corrupción y desvío de recursos, mismas trayectorias que desangran al país, cual si fuesen garrapatas, o bien, enferman al sistema por ser conductas parasitarias que infectan el entorno.

La ruta correcta por la cual se debe transitar, genera a su paso pequeños impactos positivos a nivel municipal, los cuales, impulsan en su conjunto al Estado al que pertenecen, para tener impactos positivos relevantes, mismos que sumados a los impactos positivos de otros Estados, conducen finalmente a generar vibraciones positivas de carácter nacional, que promueven el desarrollo de México como un organismo completamente integrado.

Visualizamos la cadena de impactos por este orden, pues se debe comenzar con el cambio positivo desde la estructura elemental de composición del Estado mexicano, para obtener una transformación desde adentro hacia afuera.

Este camino es el que llevará finalmente a que desde una óptica nacional, se aprecie un desarrollo sustentable y sobre todo sostenido.

¹⁰⁵ Rosseau, Juan Jacobo, "El Contrato Social", Editorial Porrúa, México 1979, (véase lo relativo a la idea de la conformación del Estado).

Conclusiones

Aspectos preliminares

El SNCF sin dudas, es un acuerdo al que se llega más por necesidad, que por conveniencia, pues se prefirió un sistema de renuncia de facultades para crear en el proceso, una forma en apariencia más organizada y sistematizada en la captación de los recursos con los cuales el país asumirá sus funciones y compromisos ontológicos.

El reto del federalismo fiscal fue crear un mecanismo que compensara las diferencias de capacidad tributaria, distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos entre los Estados, para tener un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno.

Pero al analizar específicamente el SNCF, detectamos la existencia de un sistema dual, que presenta elementos que son tanto de naturaleza negativa como de carácter positivo.

Atendiendo al aspecto cuantitativo, la mayoría de los elementos que identificamos con el carácter negativo, se encuentran ciertamente en situaciones de normativas (*aspecto formal*), pero que posteriormente, en el aspecto cualitativo, se relacionan con la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Es en este ámbito final, en donde se solidifica la problemática que se estudia en el campo de la economía y las finanzas públicas (*adeudos en participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla*), cumpliéndose de esta manera, con los objetivos generales y específicos que se propusieron con el desarrollo de la presente investigación.

Primera comprobación de la hipótesis, por orden de aparición: desbalance en las relaciones intergubernamentales, a causa de la implementación del SNCF.

Conforme a la deducción de consecuencias observables a que alude la metodología de investigación, afirmamos que la hipótesis de la presente tesis se confirma primeramente, por lo que se refiere a los conflictos de forma que se presentan al momento de operar el SNCF, pues dicha operatividad replantea en el acto, las competencias de los tres órdenes de gobierno, lo cual, se sustenta de manera abundante con los elementos siguientes:

- 1) Tenemos como referente inicial, la figura de suspensión a la soberanía impositiva de los Estados. Consideramos que se modifica inmediatamente la Constitución, cuando los Estados renuncian, aunque temporalmente, a las facultades que se han establecido en su favor, para la captación de los recursos que les permitirán atender las necesidades básicas de sus habitantes.

- 2) En cuanto a la legitimación del SNCF, muchos actores políticos afirman que el reconocimiento constitucional de este federalismo fiscal, está contenido en el inciso b), fracción IV del artículo 115 de la Constitución, al establecer el derecho de los Municipios a percibir las participaciones federales con arreglo a las bases, montos y plazos determinados por las legislaturas de los Estados.

Con esto, se denota lógicamente que para la existencia de la distribución de participaciones federales, debe existir un sistema de coordinación fiscal a nivel nacional que las regule.

Ya una vez analizados los aspectos históricos que dieron origen al SNCF, podemos concluir que el razonamiento a que se refiere el número anterior, puede tratarse únicamente de un sofisma, pues tal reconocimiento fue producto de las reformas que se dieron en 1983, por iniciativa del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, para garantizar la autonomía municipal, a la luz de los antecedentes que referían el abuso de los Estados con respecto a sus Municipios, al colocar "jefes políticos" o "autoridades intermedias" entre los primeros y los segundos.

Es decir, dichas reformas no tuvieron como principal objetivo, normar el federalismo fiscal ya consolidado, sino que se orientaron a garantizarle a los Municipios la entrega de participaciones federales. En todo caso, es importante hacer hincapié en que los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se suscribieron en el año de 1979, con lo cual, se deja una laguna importante en la Constitución, que bajo este análisis, permite afirmar que durante tal periodo (1979-1983), fue nula esa regulación que se dio a través de la construcción del inciso b), fracción IV del artículo 115 constitucional.

- 3) Otro efecto colateral grave, consideramos que se encuentra de nueva cuenta en una situación de facultades, pues existe duda si la facultad que tienen los gobernadores de los Estados para suscribir los Convenios de Adhesión, es lo suficientemente amplia y absoluta, para generar las consecuencias administrativas y financieras que se produjeron con su suscripción, tanto al interior de los Estados, como en las relaciones al exterior con la Federación.

Al analizar la Constitución Política del Estado de Puebla para identificar la estructura administrativa y fiscal que permite la aplicación del SNCF en dicho Estado, encontramos que si bien su gobernador es formalmente el representante político, éste carece del poder suficiente para afectar radicalmente la esfera económica del Puebla, en cuanto al establecimiento de contribuciones, o bien, en cuanto a su suspensión, ya que esta facultad le correspondería ejercitar al Poder Legislativo local y no a su Poder Ejecutivo.

En dicho análisis conexo al tema específico de la tesis, encontramos que la facultad de suscripción recae evidentemente en el Poder Ejecutivo local, por ser el representante del Estado, pero por la trascendencia del tipo de convenio que se

suscribe, éste debería encontrarse autorizado y ratificado por el Poder Legislativo local, cuya situación no se refleja al menos para el Estado de Puebla.

- 4) Se considera que existe otra inconsistencia en cuanto a la estructura final del SNCF, y dicha problemática, consiste particularmente en la forma en que los Municipios reciben finalmente las participaciones federales.

Sabemos que en la actualidad, los Estados de la República son los que reciben en bruto las participaciones que les corresponden a sus entidades y éstos, a su vez, calculan las participaciones federales que les corresponden a sus Municipios y finalmente se las distribuyen de acuerdo a la normatividad aplicable (*mecanismos específicos de distribución*).

Sin embargo, al analizar el mecanismo de distribución principal que viene establecido en la Constitución, entendemos de la lectura del inciso b), fracción IV, del artículo 115 constitucional, que la Federación cubrirá directamente las participaciones federales a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados.

El planteamiento anterior, supone un esquema muy diferente de distribución de participaciones respecto al que tenemos en la práctica, pues de esta forma, la Federación entregaría las participaciones federales directamente a los Municipios, sin triangular el recurso a través de los Estados, los cuales, en ejercicio de sus facultades, estarían meramente limitados a la determinación de las bases, montos y plazos conforme a los cuales, la Federación distribuiría los recursos.

Con dicha adecuación, si bien la Federación absorbería una tarea adicional y se propiciaría aún más la centralización, se tendría un control más puntual del recurso que finalmente está siendo destinado a los Municipios, inclusive, se podría crear un órgano integrante del SNCF, que se encargue de esta tarea de distribución y que analice, si los datos (indicadores) aportados por para realizar la distribución correspondiente, es realmente la que debería prevalecer.

En todo caso, se analiza esta parte del texto constitucional con una óptica crítica y rígida, ya bien para sembrar el planteamiento de reformar la manera en que opera actualmente el SNCF, o bien, para adecuar la Constitución a la forma del federalismo fiscal que se aplica en la actualidad.

- 5) Finalmente, la mayor comprobación que se da para esta parte de la hipótesis, la encontramos al analizar las controversias constitucionales 04/98 y 06/98 que se promovieron en el año de 1998, en contra de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, pues algunos de los Municipios de dicho Estado, acreditaron que fue invadida su esfera de competencia, al momento en que el Gobierno de Puebla pretendiera regular al interior, las disposiciones que permitieran la aplicación del SNCF.

Como resultado de esta determinación, se modificaron muchas disposiciones de esta Ley y se abrió paso a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios que aplica en la actualidad para este Estado.

En particular, con estas controversias se dejó claro cómo la implementación del SNCF, si bien generó coordinación en los diferentes niveles impositivos del país, produjo consecuencias negativas en el aspecto formal bajo el cual se deben desenvolver los actores políticos de los tres niveles de gobierno, cuya tendencia desde luego se repite en otros Estados de la República.

Inclusive, quedó demostrado con este análisis en particular, cómo tal invasión de facultades sí tuvo repercusiones no solo de carácter normativo para los Municipios del Estado de Puebla, sino que también, fueron afectaciones financieras para sus haciendas, al momento en que el Estado determinó unilateralmente el monto que se debía otorgar a las Juntas Auxiliares, con cargo a los recursos provenientes de participaciones federales.

Segunda comprobación de la hipótesis, por orden de aparición: existencia de adeudos en participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla, como consecuencia de la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como resultado de la existencia de sesgos y diferencias en datos de fuentes oficiales de información

Siguiendo con la deducción de las consecuencias observables que plantea la metodología de investigación, y añadiendo a la conclusión definitiva, la confrontación con la experiencia y la inferencia de los resultados obtenidos, confirmamos que la característica más negativa y recurrente que afecta de forma determinante a este sistema fiscal y tal vez al sistema de gobierno mexicano en todos sus niveles, es la falta de transparencia y rendición de cuentas respecto a las cantidades que son entregadas finalmente a los Municipios de los Estados, conforme se verá a continuación:

- 1) Si cualquier ciudadano pretende reunir toda la información necesaria, con la intención de determinar las participaciones federales que debieron ser entregadas a determinados Municipios, de un Estado en particular, por un periodo específico, se enfrentará primero, a la tarea compleja de analizar normativamente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para conocer su evolución normativa, operativa, económica y fiscal durante el paso del tiempo.
- 2) En segundo lugar, le corresponderá la labor acuciosa de buscar físicamente las publicaciones en los Periódicos Oficiales, en los Sistemas de Consulta, en el INEGI, Cuenta Pública y demás fuentes de información, sin la garantía de reunir en su conjunto los elementos necesarios para realizar un cálculo adecuado.

- 3) En tercer lugar, tendrá que realizar los cálculos correspondientes (*instrumentos de medición para la comprobación de la hipótesis*) con la información obtenida (*instrumentos de recolección de datos*), a pesar de todos sus sesgos, para posteriormente obtener conjeturas lo más acercadas a la realidad, basándose en los resultados obtenidos en contraste a los resultados publicados.
- 4) Al realizar este trabajo de investigación, queda evidenciado que a pesar de que en México se promueve una cultura de transparencia y rendición de cuentas, existe un sesgo de información importantísimo en materia de finanzas públicas, eso sin contar con la falta de publicación de información oficial conforme a la normatividad establecida.

Este aspecto se confirmó mediante el análisis de los datos provenientes de 5 fuentes oficiales, en este caso, Cuenta Pública, SIMBAD, Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, INAFED y Sistema de Consulta de Información de Participaciones del Estado de Puebla, cuyos datos específicos se pueden consultar en las gráficas identificadas como *Fig. 4, Fig. 5 y Fig. 6* del presente trabajo de investigación.

- 5) Por otro lado, se deja evidente el hecho de que este sesgo de información generalizado y también el grado de complejidad de tal información, abre la puerta y la mantiene permanentemente abierta, para que prolifere el mayor cáncer de cualquier nación y que no es otra cosa sino la corrupción misma y la negligencia administrativa. Refuerza esta conjetura definitiva, el hecho de que existan diferencias significativas entre una y otra fuente de información, cuya situación quedó demostrada en las gráficas identificadas como *Fig. 7, Fig. 8, Fig. 9, Fig. 10 y Fig. 11*.
- 6) A pesar de estas situaciones, con la información reunida en la etapa de investigación de campo para el presente trabajo de tesis, fue posible obtener los insumos suficientes que permitieron realizar el cálculo de participaciones federales que debieron ser entregadas a los Municipios del Estado de Puebla, durante el periodo comprendido de 1989 al ejercicio fiscal de 2015, encontrando en este lapso de tiempo de 26 años, importantes diferencias entre lo calculado y lo que finalmente publicó como entregado el Estado de Puebla en sus Periódicos Oficiales.

En este aspecto, si sumamos la cantidad total por concepto de adeudos de los 217 Municipios poblanos, incluyendo su actualización y recargos fiscales, por todo el periodo analizado, encontramos una presunta diferencia que asciende a la cantidad total de \$36,186,376,352.2 millones de pesos, misma que tendría que ser objeto de revisión por parte de los Municipios afectados, para su posterior reintegro por parte del Gobierno del Estado de Puebla, al formar tales recursos, parte de la hacienda municipal y encontrarse debidamente tutelados al amparo de lo establecido por el inciso b), fracción IV, del artículo 115 constitucional.

Si bien no fue materia de este trabajo de investigación, como ejemplo análogo a la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como evidencia de la real existencia de actos de corrupción en materia de entrega de participaciones federales, tenemos el más claro y reciente ejemplo con el Gobernador del Estado de Veracruz, el Lic. Javier Duarte de Ochoa, pues los presidentes municipales ya denunciaron a la Secretaría de Finanzas Estatal, debido a que no se les han entregado los recursos de participaciones, por lo cual, presentaron una denuncia ante la Procuraduría General de la República (PGR) por la falta de pago de más de \$267 millones de pesos a los 212 municipios de tal Estado, de los cuales, se ha mencionado que en 33 Municipios de naturaleza perredista, tienen pendiente el pago de \$100,000,000.00 millones de pesos de participaciones, esto solo en dos años (2014-2015), posteriormente, asimismo, 45 municipios panistas denunciaron la retención de \$250,000,000.00 millones de pesos.¹⁰⁶

Los Municipios denunciaron que los recursos sí llegaron al Estado de Veracruz, pero no eran entregados en tiempo y forma. Se hace alusión a la tendencia política en la entrega o retención de estos recursos, pues alcaldes panistas mencionan que los ayuntamientos priistas, eran a los que más se les adeudaba, pero éstos no denunciaban por miedo a represalias por parte de Javier Duarte.

El reciente caso del desvío de recursos de los Municipios del Estado de Veracruz, es entonces una clara muestra de los problemas a lo que se enfrentan los Municipios en los distintos Estados, y por muchos problemas de doble tributación y coordinación que hubiese solventado el SNCF, en este momento es fehaciente que las participaciones en ingresos federales deberían ser pagadas directamente por la Federación, ya que todos los mecanismos actuales no pudieron prever la situación actual en la que se encuentran sumergidos dichos Municipios. Esto, sin profundizar en el cálculo de las participaciones de cada Estado de la República, pues de otra forma, podríamos pronosticar que el monto adeudado sería mucho mayor.

Aspectos finales a mencionar

A reserva de todo lo anterior y en un sentido diametralmente opuesto, el SNCF sí tiene algunas connotaciones positivas, pues se erigió definitivamente como una medida implementada, para procurar la debida organización y coordinación entre los Estados y Federación, lo cual, teóricamente se ha venido logrando con la figura de la renuncia impositiva, pues a través de ésta, es meramente difícil que se genere la doble tributación, y es en ésta última circunstancia, en donde se desenvuelven todos los aspectos que se catalogan con este carácter dentro de nuestro federalismo fiscal.

¹⁰⁶ Retención de participaciones federales, la constante en el gobierno de Duarte, 31 de octubre 2016.
<http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/retencion-de-participaciones-federales-para-municipios-la-constante-en-el-gobierno-de-duarte/>

La teoría económica del federalismo fiscal,¹⁰⁷ estudia los problemas de asignación de funciones (gastos) y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También, es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de dichas decisiones fiscales.

Éstos comprenden principalmente las transferencias intergubernamentales y los mecanismos de control de los gobiernos locales en determinadas acciones fiscales, dentro de las cuales y más importantes, encontramos el endeudamiento y el cumplimiento de las condiciones bajo las que el gobierno central les transfiere fondos o les regula algunas de sus actividades.

Para el caso del sistema fiscal mexicano, la distribución de potestades tributarias y los niveles de recaudación propuestos, se apegaron principalmente a los lineamientos que sugiere esta teoría, en donde resulta primordial atender a los criterios de movilidad en los factores de la producción.

De esta forma, los factores de la producción de alta movilidad como el trabajo y el capital¹⁰⁸, así como el consumo, fueron gravados por el gobierno central, para evitar distorsiones en la movilidad de los factores de la producción. Complementariamente, aquellos que son de poca o nula movilidad como la tierra y los bienes inmuebles, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales.

Un aspecto positivo que genera la coordinación fiscal y que se debe cuidar en todo momento, ya existiendo o no el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es precisamente el grado de reacción que pueda tener el país, ante ciclos recesivos en la economía, en donde las finanzas deben tener la movilidad suficientemente conjunta, como si éstas se trataran de un solo organismo viviente y no encontrarse dispersas, en la potestad tributaria de regiones independientes y soberanas entre sí (Estados-Municipios).

En este sentido, las políticas estabilizadoras y anti-cíclicas¹⁰⁹, justifican, legitiman y motivan a su vez, el establecimiento de un sistema coordinado entre los Estados de la República, que permita una recuperación económica del país mucho más rápida y efectiva, que se puede lograr por ejemplo, incrementando en un solo acto las tasas impositivas de aquellas contribuciones de naturaleza federal, en lugar de coordinar a 32 entidades federativas para que éstas, incrementen simultáneamente sus gravámenes, con el objeto de obtener los ingresos públicos adicionales que se requieren para financiar la nueva expansión del gasto.

A su vez, la necesidad de establecer un sistema fiscal coordinado, que regule el potencial recaudatorio atendiendo a criterios de homogeneidad en las facultades impositivas, se encuentra motivada también, por el hecho de que los Estados de la

¹⁰⁷ Porto, Alberto "La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales", Mayo de 2003, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, pp. 2-3

¹⁰⁸ Reyes Tépac M, "Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México", 2000-2014, Investigador Parlamentario, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. pp. 2-3

¹⁰⁹ Idem.

República, tienen entre sí características diferentes, ya sea en cuanto a nivel de población, desarrollo económico, e inclusive, situaciones climáticas y territoriales, lo cual, efectivamente influye en la capacidad contributiva de sus habitantes y, por tanto, en el desarrollo que tendrá dicho Estado en un momento determinado.

De esta manera, frente a todas las cuestiones negativas existentes, debe reconocerse otro efecto positivo que sí tiene el SNCF, pues evita ciertamente el establecimiento de tasas impositivas diferenciadas entre una región y otra, y con ello, la competencia desleal que pudiere haber entre dos Estados o bien, dos Municipios.

Por otra parte, para tener un sistema fiscal adecuado, es necesario ampliar la base contribuyentes y para ello, es menester simplificar los trámites y procesos asociados al pago de impuestos, derechos productos y aprovechamientos, por parte de las empresas y las personas.

Actualmente, se tiene una herramienta que ayuda un poco al desarrollo de este objetivo, ya que a través del uso de medios electrónicos se facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Para que las participaciones en ingresos sirvan de impulso para el desarrollo del Estado se debe romper con la inercia de los componentes de ingresos, por medio de políticas eficientes y simultáneamente, que repercutan de manera favorable para su asignación y para esto deben estar dentro de la planeación del Municipio.

Pero en realidad, el plan estatal de desarrollo no toca el tema de participaciones en ingresos federales como un mecanismo para llevar a cabo el desarrollo del Estado, a pesar de ser el ingreso más alto después de las aportaciones y se trata de un ingreso que se puede utilizar libremente una vez que forma parte de su hacienda.

Las participaciones municipales deben sujetarse al proceso de planificación y llevar a cabo su pago bajo un programa, que sea incluido en los planes estatales y municipales de desarrollo, que serían contenidos en el PND. Esto, seguramente se traduciría en un mejor funcionamiento del sistema fiscal, con una política financiera y fiscal más adecuada.

En cuanto a las participaciones federales, se debe llevar a cabo un mecanismo de revisión de la información de las variables usadas para calcular la distribución de estos recursos, que dé seguridad y transparencia a los Municipios, así como un mecanismo de transferencia de participaciones y ajustes con un menor impacto en la liquidez de las entidades federativas.

Se debe tener en cuenta que no se trata solo de vigorizar las haciendas públicas locales con las participaciones, si no de otorgar mayor certeza jurídica en sus ingresos y con esto a su vez, que se permita satisfacer de manera adecuada y oportuna las demandas de sus comunidades, así como delimitar con precisión el

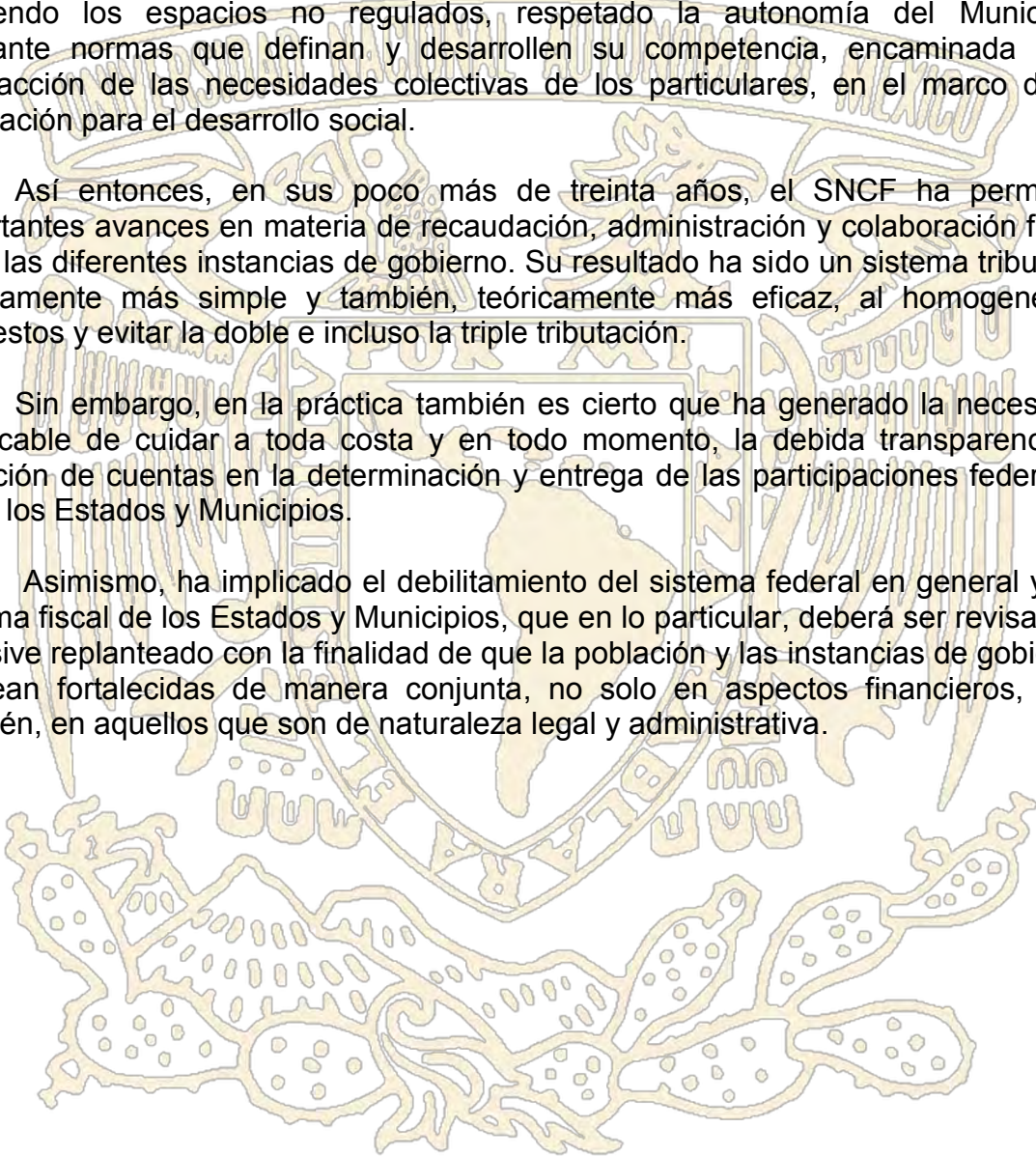
condicionamiento y ámbito de responsabilidad en el destino, vigilancia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos.

Para ello, debe existir un ordenamiento que regule los medios, las formas y procedimientos de la administración pública municipal, que garantice la eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de sus recursos financieros y fiscales, cubriendo los espacios no regulados, respetado la autonomía del Municipio, mediante normas que definan y desarrollen su competencia, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas de los particulares, en el marco de la planeación para el desarrollo social.

Así entonces, en sus poco más de treinta años, el SNCF ha permitido importantes avances en materia de recaudación, administración y colaboración fiscal entre las diferentes instancias de gobierno. Su resultado ha sido un sistema tributario teóricamente más simple y también, teóricamente más eficaz, al homogeneizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple tributación.

Sin embargo, en la práctica también es cierto que ha generado la necesidad implacable de cuidar a toda costa y en todo momento, la debida transparencia y rendición de cuentas en la determinación y entrega de las participaciones federales hacia los Estados y Municipios.

Asimismo, ha implicado el debilitamiento del sistema federal en general y del sistema fiscal de los Estados y Municipios, que en lo particular, deberá ser revisado e inclusive replanteado con la finalidad de que la población y las instancias de gobierno se vean fortalecidas de manera conjunta, no solo en aspectos financieros, sino también, en aquellos que son de naturaleza legal y administrativa.



BIBLIOGRAFÍA

- Azuela Mariano, "*Participaciones federales a los Municipios. Obligación de la autoridad Estatal de transparentar la información para su distribución*", Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie: Decisiones relevantes de la SCJN, México 2006.
- Barragán Barragán, José. "*El federalismo mexicano, Visión histórico constitucional*", IJ-UNAM, 2007.
- Cámara de Diputados, "*Diario de Debates*", año III T. III, No. 39, pág. 113.
- Colmenares Páramo, David, Académico y Asesor en temas de coordinación fiscal, "*Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal*", junio de 2011.
- Colmenares Páramo, David, "*Retos del federalismo fiscal mexicano*", Volúmen 49, Número 5, Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, Mayo de 1999.
- Cruz Covarrubias, Armando Enrique, Académico de la Universidad Panamericana-Campus Guadalajara, "*Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal*", junio del 2011.
- Faya Viesca, Jacinto, "*El federalismo mexicano*", Editorial Porrúa, México 1998.
- Gaceta Parlamentaria No. 3136-II del jueves 11 de noviembre de 2010. "*Iniciativa de reforma a los artículos 2° y 6° de la Ley de Coordinación Fiscal*", a cargo de la Diputada Gabriela Cuevas Barrón.
- Hamilton Madison y Jay, "*El Federalista*", Artículos de Confederación", FCE. México, 1974.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Estado de Puebla, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/gobierno.html>.
- Jéze, Gastón, "*Principios Generales del Derecho Administrativo*", Editorial Depalma, 1948.
- Karles Gómez, Jaime, "*El papel de la fuerza centrípeta en la síntesis newtoniana*", Departamento de Física, Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia. (Extracto obtenido de la Revista Mexicana de Física, tomo número 34, 1988).
- Martín Bragado, Ignacio, "*Física General*", febrero de 2003, <http://www.ele.uva.es/~imartin/libro/index.html>
- Mora Bernal, Jorge Armando, Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Anáhuac del Sur, "*Ponencia Mesa 10 en Materia Fiscal*", junio del 2011.
- Moreno Soto, Román, "*Participaciones municipales en ingresos federales no pagadas a los Municipios del Estado de Chiapas, en el periodo 1980-2006*", Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, México, 2008.
- Musgrave Richard A. "*Teoría de la Hacienda Pública*", Editorial Aguilar, Madrid 1968.

- Rascón Marco, "*Robo a los Municipios*", Nota periodística publicada en el periódico La Jornada, el 28 de febrero de 2006.
- Rojas Olivas, Lénine, "*Combate a la miseria conforme a la Ley*", Atenta nota.
- Rojas Olivas, Lénine. "*Entrevista de fecha 15 de mayo de 2016*".
- Porto, Alberto, "*La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales*", Mayo de 2003, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Reyes Tépatch, M., "*Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México*", Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis 2000-2014.
- Rosseau, Juan Jacobo, "*El Contrato Social*", Editorial Porrúa, México 1979.
- Saucedo Sánchez, José Alberto, "*Hacia el Federalismo Fiscal; La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados.*", Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1997.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "*Antología de la Planeación en México*", Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985), Tomo 17, -Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición 1999.
- Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), "*Manual de Transferencias Federales para Municipios*", México, 2011.
- Serna de la Garza, José María, "*Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano.*" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2009.
- Serna de la Garza, José María. "*Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2004.
- Smith Adam, "*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*", Editorial Cruz O., S.A., México, 1979.
- Soria Romo, Rigoberto, "*La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*", Editorial Eumed.net, Universidad Autónoma Metropolitana, Tesis elaborada para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales.
- Tena Ramírez Felipe, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Ed. Porrúa, trigésima octava edición, México, 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018.
- Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable. INAFED.
- <https://bibliotecadeinvestigaciones.wordpress.com/fisica-2/las-leyes-de-newton/>

- <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/retencion-de-participaciones-federales-para-municipios-la-constante-en-el-gobierno-de-duarte/>
-
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Puebla.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica del Estado de Puebla.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.
- Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.
- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1979, pág. 119.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980, n. 40-I, p. 28.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981, n. 42, pág. 70.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982, n. 44-II, p. 83.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983, n. 44-II, p. 12.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986, n. 41-II, pp. 6-7.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1987, n. 22-II, p. 4.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1987, n. 22-II, p. 6.
- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1989, n. 19, p. 12.
- Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1990, n. 17, pp. 10-11.
- Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1991, n. 15, p. 11.
- Diario Oficial de la Federación, 03 de diciembre de 1993, n. 3-II, pág. 2.
- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1993, n. 21-II, pág. 22.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1996, n. 21-II, pág. 51.
- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997, n. 20-II, pág. 128.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1999, n. 23-II, pág. 108.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2003, n. 21, pp. 2-3.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 3-4.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 4-5.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 5-6.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pág. 8.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 8-9.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 9-10.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pág. 10.
- Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2007, n. 15, pp. 14-15.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de febrero de 1995.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 28 de septiembre de 1998.

- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 29 de enero de 1999.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 01 de septiembre de 1999.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 03 de marzo de 2000.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 03 de septiembre de 2001.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 03 de diciembre de 2001.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 08 de febrero de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 22 de junio de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 01 de noviembre de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 03 de enero de 2003.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de abril de 2003.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de julio de 2003.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 10 de octubre de 2003.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de enero de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de abril de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 23 de junio de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de julio de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 16 de julio de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 19 de julio de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 06 de octubre de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de octubre de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de enero de 2005.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 31 enero de 2005.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2005.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de julio de 2005.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de octubre de 2005.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 06 de enero de 2006.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 12 de abril de 2006.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 12 de julio de 2006.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 09 de octubre de 2006.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 12 de enero de 2007.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de abril de 2007.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 11 de julio de 2007.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 10 de octubre de 2007.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 09 de enero de 2008.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 11 de abril de 2008.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de julio de 2008.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de octubre de 2008.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de enero de 2009.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de febrero de 2009.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2009.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de octubre de 2009.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de julio de 2009.

- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2009.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de enero de 2010.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de enero de 2011.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de abril de 2011.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de julio de 2011.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de octubre de 2011.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 13 de enero de 2012.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de enero de 2013.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de abril de 2013.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de julio de 2013.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de octubre de 2013.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de enero de 2014.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 14 de abril de 2014.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de julio de 2014.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de octubre de 2014.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de enero de 2015.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2015.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 10 de julio de 2015.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de octubre de 2015.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de enero de 2016.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla, 15 de abril de 2016.

