



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**LAS PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES  
QUE NO FUERON PAGADAS AL MUNICIPIO  
DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD  
EN EL EJERCICIO FISCAL 2015.**

**T E S I S A**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES  
ADMINISTRATIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS**

**P R E S E N T A:**

**SERGIO MAGAÑA VAZQUEZ**



**ASESOR DE TESIS:  
MTRO. ARMANDO PUEBLA MALDONADO**

**NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO  
SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO  
DE MÉXICO, 2020**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## Índice

Introducción .....	3
<b>1. Marco metodológico .....</b>	<b>5</b>
1.1 Planteamiento del problema.....	5
1.2 Planteamiento de hipótesis .....	6
1.3 Objetivos de la investigación .....	6
1.4 Metodología .....	6
<b>2. El Sistema Federal Mexicano.....</b>	<b>7</b>
2.1 El Federalismo Fiscal en México.....	9
2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México.....	11
2.2.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925). .....	13
2.2.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1932).....	15
2.2.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947).....	17
2.2.4 Primera Convención Nacional Hacendaria. ....	20
2.3 Perspectivas de la Ley Coordinación Fiscal de 1953 y 1978. ....	24
<b>3. Marco normativo para la Coordinación Fiscal.....</b>	<b>27</b>
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	27
3.2 Ley de Coordinación Fiscal. ....	28
3.3 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Estado de México. ....	29
3.4 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal del Estado de México. ....	30
3.5 El Código Financiero del Estado de México y sus Municipios. ....	31
<b>4. Mecanismos para asignar y distribuir las Participaciones .....</b>	<b>33</b>
4.1 Asignación y distribución de Participaciones al Estado de México. ....	34
4.2 Asignación y distribución de Participaciones al municipio de Valle de Chalco. ....	38
4.3 Distribución y Pago de las Participaciones al Municipio Valle de Chalco correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015. ....	43
4.3.1 Participaciones pagadas al municipio de Valle de Chalco en 2015.....	49
4.3.2 Participaciones que debieron ser pagadas al Municipio en 2015. ....	51
Conclusiones.....	55
Recomendaciones.....	67
Bibliografía .....	69

## Glosario

**Constitución:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Participaciones:** Ingresos por Participaciones federales.

**Federación:** Gobierno Federal.

**Niveles de gobierno:** Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

**El municipio:** Municipio del Valle de Chalco Solidaridad.

**LCF:** Ley de Coordinación Fiscal.

**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**CFEM:** Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.

**SNCF:** Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

**CNF:** Convención Nacional Fiscal.

**CNH:** Convención Nacional Hacendaria.

**Convenios de Coordinación Fiscal:** convenios de coordinación en materia de administración

de ingresos.

**Convenios de Adhesión:** Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

**CUCF:** Convenios Únicos de Coordinación Fiscal.

**DOF:** Diario Oficial de la Federación.

**Gaceta del Gobierno:** Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México.

**SECH:** Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría.

**SCJN:** Suprema corte de justicia de la Nación.

**LIEM:** Ley de Ingresos del Estado de México

**SEGOB:** Secretaría de Gobernación.

**INAP:** Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

**SFEM:** Secretaría de finanzas del estado de México

**OSFEM:** Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.

**FGP:** Fondo General de Participaciones.

**REP:** Recaudación Estatal Participable.

## Introducción

La presente investigación tiene como objeto primario analizar minuciosamente el mecanismo jurídico con el que se distribuyeron y entregaron las Participaciones federales al Municipio de Valle de Chalco Solidaridad correspondientes al ejercicio fiscal 2015, hecho que resulta de la obligación constitucional (artículo 115) que tiene la Federación hacia los Municipios, para cubrirles dichos ingresos con base en arreglos determinados por la legislatura del Estado de México.

No obstante, la Ley de Coordinación Fiscal mediante su artículo sexto ha dispuesto desde 1980 cubrir las Participaciones federales a los Municipios por conducto de gobiernos de las entidades federativas en sustitución de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, lo que consecuentemente representa una disposición adversa y por tanto, nula de pleno derecho en lo que contradiga a la Constitución.

Por los motivos referidos, la presente investigación se condujo bajo los siguientes objetivos; comprobar si efectivamente el municipio de Valle de Chalco Solidaridad recibió correctamente sus Participaciones federales en 2015, como se dispone en el marco jurídico; por el interés de saber cuál ha sido la evolución del Federalismo Fiscal Mexicano; por conocer el mecanismo jurídico con el que se ha participado a los Municipios; para recalcular las Participaciones Federales entregadas al municipio de Valle de Chalco Solidaridad en 2015; y por el ánimo de proponer líneas de acción para reclamar una distribución más justa de las Participaciones.

Para ello fue preciso indagar, recopilar y analizar una serie de documentos oficiales concernientes el pago de las Participaciones al municipio de Valle de Chalco Solidaridad, tales como: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre el gobierno Federal y el Estado de México; Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado entre el gobierno Federal y el gobierno del Estado de México; el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios; la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México; el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de México para el

ejercicio fiscal 2015; Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015; el Calendario de Entrega, Porcentaje, Formulas y Variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, para el ejercicio fiscal 2015; Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2015 del Municipio de Valle de Chalco; Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios 2015; Constancias de Liquidación de Participaciones Mensuales correspondientes al 2015; Estado Analítico de Ingresos Comparativo del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios; entre otros.

Como resultado del análisis de la documentación anterior se pudo inferir que los mecanismos existentes se encuentran sometidos a prácticas discrecionales por el gobierno del Estado de México, que vulneran la libertad administrativa del municipio de Valle de Chalco Solidaridad y la del resto de Municipios que conforman al Estado de México, al no darles certeza de los montos que tendrían que obtener por Participaciones federales, lo cual se traduce en defraudación fiscal en contra de la hacienda pública municipal, caracterizado por la violación sistemática de la constitución e incluso por omitir calcular los Participaciones que le corresponderían al Municipio conforme a los artículos 217, fracciones II y III; 219 fracciones I y II; 220; 221, párrafos segundo, tercero y cuarto; 222; y 224 del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.

Para entender de mejor manera y detalladamente lo anterior, en el segundo capítulo se contextualizó históricamente la adopción del sistema federal, como una forma especial de entender la asociación política dentro del Estado, la cual desborda en el marco del derecho constitucional, atendiendo la centralización del Federalismo como la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una república representativa y democrática compuesta por Estados libres y soberanos unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

En el tercer capítulo, se realizó un análisis en materia fiscal a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Coordinación Fiscal, al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, y al Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.

En el cuarto capítulo, se analiza el mecanismo jurídico que asiste la distribución y asignación de las Participaciones a entidades federativas y Municipios, así como el método por el cual fueron obtenidos los valores requeridos para recalcular las Participaciones del municipio de Valle de Chalco Solidaridad.

En su apartado final, además de plasmar algunas conclusiones que confirman la inconstitucionalidad y la evidente discrecionalidad administrativa con la que las Participaciones son manipuladas por el gobierno del Estado de México, también se vierten algunas recomendaciones para prevenirlas y corregirlas.

## **1. Marco metodológico**

### **1.1 Planteamiento del problema**

De acuerdo al artículo 115 fracción IV, apartado b) de la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos (Constitución), los Municipios percibirán ingresos por Participaciones Federales (Participaciones), las cuales serán entregadas, en sustento a una relación bilateral entre gobierno federal (Federación) y gobiernos municipales, con arreglos a bases, plazos y montos que anualmente las legislaturas de los gobiernos estatales determinarán, excluyendo de esta relación la intervención del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. No obstante, desde 1980 a la fecha, el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) mantiene facultando a los gobiernos de los Estados como intermediarios en sustitución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que la Federación cubra las Participaciones a los Municipios. Dicho lo anterior, lo estipulado en la LCF es nula de pleno derecho en lo que la contradiga a la

Constitución y, por tanto, de acuerdo a este proceder anticonstitucional, cabe plantearse si verdaderamente los Municipios reciben correctamente las Participaciones como se dispone en el marco jurídico.

## **1.2 Planteamiento de hipótesis**

El municipio de Valle de Chalco Solidaridad (El Municipio) no recibió el monto correcto de sus ingresos por Participaciones en el ejercicio fiscal 2015, a consecuencia de que el artículo 6o. de la LCF, contrario al artículo 115 Constitucional, ha facultado al gobierno del Estado de México como sustituto de la SHCP e intermediario para cubrir las Participaciones a los Municipios.

## **1.3 Objetivos de la investigación**

Comprobar si el Municipio recibió correctamente las Participaciones del ejercicio fiscal 2015, como se dispone en el marco jurídico vigente en 2015.

Objetivos específicos;

- Investigar cuál ha sido la evolución del Federalismo Fiscal en México.
- Conocer el mecanismo jurídico con el que se participó a los Municipios durante el ejercicio fiscal 2015.
- Calcular las Participaciones correspondientes al Municipio para el ejercicio fiscal 2015.
- Proponer líneas de acciones para que los Municipios reclamen la distribución correcta de las Participaciones de conformidad a la normatividad aplicable.

## **1.4 Metodología**

- Practicar una metodología de investigación mixta; estructurada por un análisis cualitativo dirigido a las normas que rigen el comportamiento de los tres órdenes de gobierno en materia de coordinación fiscal y, un análisis cuantitativo dirigido a comprobar si el monto calculado de las

Participaciones se haya desarrollado de acuerdo al marco jurídico en la materia.

- Orientar del método de investigación a obtener documentación e información de manera indirecta, por medio de portales de Internet oficiales en distintas instituciones gubernamentales, así como, en investigaciones y opiniones de especialistas en la materia.
- Recalcular el monto de las Participaciones entregadas al Municipio de acuerdo a la fórmula establecida en el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios (CFEM) para dichos efectos.
- Por lo anterior, la presente investigación se fundamentó bajo el carácter científico no experimental, ya que únicamente indagó documental y estadísticamente las variables, a través de fuentes secundarias y/o indirectas, como los portales oficiales de Internet de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México; el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; la Secretaria de Finanzas del Estado de México; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la Secretaría de Gobernación de la Federación; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, entre otros.

## **2. El Sistema Federal Mexicano**

Desde el punto de vista histórico, a consecuencia de la independencia de México en 1821, la nación requirió institucionalizar el poder por medio de una constitución, la cual fue promulgada en 1824 por el segundo constituyente de esta joven nación, en cuyos artículos 5o. y 7o. se estableció la forma de gobierno de carácter federal y se enumeró a los Estados que la comprenderían.

A diferencia del sistema federal de los Estados Unidos de América; a quien el derecho comparado le ha considerado el precursor del Federalismo, y cuyo origen proviene de la unión de sus trece colonias para conformar un gobierno nacional y debilitar a la corona inglesa. En México el Federalismo surgió a consecuencia de la diseminación de un Estado primitivamente centralizado, es decir, sin un acuerdo previo entre Estados libres preexistentes.

A diferencia del federalismo de estadounidense, en México los Estados surgieron a consecuencia de la promulgación de una constitución, adaptando el sistema federal como una forma especial de entender la asociación política dentro del estado, la cual se rige por el derecho constitucional.

Por lo tanto, sin importar el origen histórico, se entiende que el Sistema Federal (Federalismo) es una técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia corresponden a las necesidades de cada país que lo adopta. En el caso de México, la constitución consagra la división de poderes entre la autoridad general y las regionales, en donde cada una, desde su respectiva esfera de competencia, esta coordinada con las otras, pero a su vez, es independiente de estas (Ramírez, 1984).

Para su comprensión los artículos 40, 41 y 43 de la Constitución<sup>1</sup> consagran lo siguiente:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos [...] unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos de mexicanos publicada en el Diario Oficial de Federación (DOF) el 24 de febrero del 2017.

de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, [...] las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.”

## **2.1 El Federalismo Fiscal en México**

El gobierno mexicano al estar organizado políticamente como una Federación compuesta por Estados libres y soberanos, como establece el artículo 40 constitucional, adquirió la naturaleza del Federalismo Fiscal, el cual signa las competencias administrativas entre los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la recaudación de impuestos y su vez generar la descentralización fiscal (Moreno, 2010).

En cuanto al componente de la descentralización que guarda el Federalismo, este deviene; de la distribución de facultades para recaudar ingresos y para responsabilizarse del gasto público; de la armonización y coordinación del Sistema Fiscal<sup>2</sup> entre la Federación, Estados y Municipios; y de impartir justicia social y eficiencia económica (Huerta, 2002). Por tanto, la descentralización fiscal representa la potestad recaudatoria ejercida de forma paralela entre los tres niveles de gobierno (IILSEN, 2001).

---

<sup>2</sup> El sistema fiscal mexicano puede entenderse como la coordinación entre la federación y las entidades federativas para lograr la unificación fiscal e Institucionalizar el esquema de Participaciones en ingresos por impuestos federales (Ramos, N. M. (2010). Federalismo Fiscal en México; Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal, Instituto de Investigaciones Económicas, México D.F.)

Puesto que toda decisión de gasto está inevitablemente ligada a la decisión de pago de impuestos para financiarlo, las potestades fiscales implican criterios de descentralización como la separación de fuentes (potestades exclusivas para cada nivel de gobierno), la concurrencia de fuentes (potestades tributarias compartidas), las fuentes alicuotas locales y, la coparticipación en rendimientos tributarios (Huerta, 2002).

En México el Federalismo Fiscal está sujeto a las facultades y competencias contenidas en la Constitución y en la LCF de 1980. En estricto orden de ideas, la Constitución establece mediante los artículos 31, fracción IV; y 73, fracciones VII y XXIX, que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, el Estado y el Municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa como se disponga en las leyes; y que para cubrir dicho presupuesto el Congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias y de consignar exclusivamente a la Federación la potestad de establecer determinadas contribuciones.

Cabe resaltar que la Constitución no prevé la existencia de impuestos reservados a los gobiernos de los Estados, sin embargo, en el artículo 124 constitucional, señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados.

En cuanto a los Municipios, el artículo 115, fracción IV de la Constitución les atribuye únicamente la capacidad de administrar libremente su hacienda y de establecer contribuciones exclusivas por concepto de propiedad inmobiliaria (IILSEN, 2001).

**Cuadro 1**

**División de las facultades tributarias**

Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultades exclusivas: art. 73 fracción XXIX incisos 1, 2, 3 y 4; art. 118 fracción I; art. 131</li> <li>• Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados: art. 117 fracción. III, IV, V, VI, VII; y art. 118 fracción I.</li> <li>• Facultades exclusivas con la obligación participar de los ingresos a los Estados y Municipios: art. 73 fracción XXIX, inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g.</li> <li>• Facultades coincidentes con Estados y Municipios: artículos 31, fracción IV; y 73 fracción VII, XX.</li> </ul>
---------	---

Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultades exclusivas: art. 73 fracción XXIX incisos 1, 2, 3 y 4; art. 118 fracción I; art. 131</li> <li>• Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados: art. 117 fracción. III, IV, V, VI, VII; y art. 118 fracción I.</li> <li>• Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios: art. 73 fracción. XXIX inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g.</li> <li>• Facultades coincidentes con Estados y Municipios: artículos 31, fracción IV; y 73 fracción VII, XX.</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional: artículo 115, fracción IV.</li> <li>• Facultades prohibidas por leyes federales y estatales: artículos 115, fracción. II; 117, fracciones III, IV, V, VI, VII; 118, fracción I; y 131.</li> <li>• Facultades concurrentes con la Federación y los Estados: artículos 31, fracción IV; y 115 fracción II.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos retomados del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN (2001). El Federalismo Fiscal en México. México: LVIII Legislatura del Senado de la República; y cotejado con el texto constitucional.

Tras ser seccionadas las atribuciones impositivas, la LCF dispone mediante su artículo 1o. coordinar el Sistema Fiscal entre los tres órdenes de gobierno para establecer y distribuir las Participaciones<sup>3</sup> correspondientes a las distintas haciendas públicas, fijar las reglas de colaboración administrativa entre autoridades fiscales

y, constituir organismos en materia de coordinación fiscal. Para ello, de conformidad al artículo 10 de LCF, los Estados que deseen formar parte del Federalismo Fiscal, deberán adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante convenios de adhesión celebrados con la SHCP y autorizado por sus legislaturas, quienes tienen la facultad de dar por concluidos dichos convenios.

## 2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México

En un Federalismo joven como el nuestro, la profunda afección de coordinación fiscal entre sus distintos bloques confederados originó la creación de un nuevo sistema fiscal. En principio, el Constituyente de 1857 abrió el paso a la concurrencia, ya que, en aquella ocasión, esta no resolvió establecer una delimitación impositiva entre los órdenes de gobierno, posibilitando a estos órdenes gubernamentales, establecer diversos impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos.

<sup>3</sup> De acuerdo al artículo 2o. de la LCF, 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 de las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X del mismo artículo.

Para muestra de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estableció que las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados, en materia de impuestos podían concurrir; es decir, cada orden de gobierno podía decretar una contribución, aunque recayera sobre el mismo ramo de riqueza pública, ya gravado por el Estado.

Posteriormente, al triunfo de la revolución de 1910, la hacienda pública mexicana siguió caracterizándose por la existencia de una multiplicidad de impuestos, creando un estado de confusión e incoherente, casi anárquico, en materia fiscal.

Prueba de ello es que durante esa época se aplicaba el impuesto federal del timbre, que afectaba a más de cien actividades, por lo que su observancia resultaba difícil; dicho impuesto federal gravaba el consumo y los Estados, a su vez, habían establecido un impuesto de compraventa que recaía sobre todos los actos de los comerciantes, agricultores o industriales, y adicionalmente el municipio mediante una ley impuestos secundaria, también gravaba algunos servicios. De esa manera, un comerciante pagaba al municipio los rubros que le correspondieran y a su vez la Federación le gravaba las mismas fuentes por concepto de impuesto del timbre.

Ante estas circunstancias, el gobierno Federal convocó a los gobiernos de los Estados a tres Convenciones Nacionales Fiscales (CNF) y posteriormente a una Convención Nacional Hacendaria (CNH), con el propósito de solucionar de facto el problema de la doble imposición, derivado del régimen constitucional de concurrencia.

### **2.2.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925) <sup>4</sup>**

El 22 de julio de 1925 en la Ciudad de México, el titular de la SHCP, el Ing. Alberto J. Pani, convocó a los gobernadores de los Estados para llevar a cabo la primera CNF, la cual se realizó del 10 al 20 de agosto de 1925.

En ella, el Secretario de Hacienda expresó que el propósito de la CNF consistía en establecer una base técnica y eficaz para el desarrollo de la economía nacional, mediante un régimen fiscal moderno que buscara poner fin a la falta de criterios técnicos en la legislación, a la complejidad en las leyes de impuestos y su multiplicidad e inestabilidad de gravámenes.

En la convocatoria se argumentó que prevalecían a nivel nacional más de cien impuestos diferentes, donde los gobiernos Estatales y el Federal, mantenían cada uno, sus propios sistemas de tributación, mismos que coincidían en objetivos al no haber limitaciones de competencias para crear impuestos. En este sentido, la emisión de distintas leyes impositivas provocó la concurrencia sobre una misma fuente impositiva, aumentando las obligaciones fiscales sobre los contribuyentes que a su vez resultaba improductiva al dejar libre de gravamen a otras fuentes. En definición, el defecto de principio fue la anarquía fiscal, que colapsaba la unidad económica nacional y, consumía la renta de las mayorías e irrumpía toda posibilidad al desarrollo económico.

En su resolución, los convocados en esa primera CNF concluyeron recomendar lo siguiente:

- 1) Adicionar al artículo 131 Constitucional, dos párrafos que sugirieran periodos de reunión y la forma en que habría de integrarse la Convención, así como

---

<sup>4</sup> En la obra de Serna de la Garza, José María (2004) *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1 ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; se encuentra de manera anexada un extracto de la Primera Convención Nacional Fiscal, la cual es recuperada directamente de la SHCP (1932) *Primera Convención Nacional Fiscal*, Memoria, 2a. ed., México.

su ocupación para uniformar los sistemas impositivos y la obligación de cumplir sus decisiones.

- 2) Adicionar la fracción III al artículo 117 Constitucional, la obligación del gobierno Federal de proporcionar estampillas reselladas a los gobernadores locales y municipales para hacerlos partícipes de los impuestos federales.
- 3) Que el Ejecutivo Federal organizara un cuerpo consultivo fiscal que facilitara la ejecución de los acuerdos tomados, estudiara la aplicación de los acuerdos, que reuniera y comunicara a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes y se encargara de los trabajos preparativos de las futuras convenciones.
- 4) Distribuir las facultades privativas de las autoridades en sus órdenes niveles gobierno; dejando a la Federación la facultad de establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria y, a los gobiernos locales las facultades de establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial, impuestos sobre los actos no comerciales sobre las concesiones y servicios locales. Además, de establecer que las autoridades locales participarían en la fijación del coeficiente y tasas para la determinación del monto del impuesto individual para cada causante, conforme a un porcentaje previamente establecido mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad.
- 5) Que el gobierno federal ampliará la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para substituir el gravamen que, sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, que quedara excluido del impuesto sobre la propiedad territorial.
- 6) Que el gobierno federal no distrajera sus ingresos en subvenciones a los Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

- 7) Que los ingresos municipales se destinaran exclusivamente al servicio del mismo.
- 8) Que se les enterara a los Estados las Participaciones que les correspondieran por impuestos ya en vigor.
- 9) Que los Estados enviaran al departamento técnico fiscal de la SHCP las leyes fiscales expedidas para el conocimiento de los demás Estados (Garza, 2004).

Con ello la primera CNF busco emitir un procedimiento dúctil que permitiera hacer sistemáticamente reformas constitucionales, exclusivamente en materia fiscal (Garza, 2004).

## **2.2.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1932) <sup>5</sup>**

El 11 de mayo de 1932 en la Ciudad de México, el Secretario de Hacienda Ing. Alberto J. Pani, convocó a los gobernadores de los Estados y territorios y al Jefe del Departamento del Distrito Federal a celebrar la segunda CNF que se llevó a cabo en agosto de ese mismo año, estipulada en la primera CNF, con el objeto de revisar los resultados obtenidos, precisar orientaciones y conceptos e indicar las soluciones definitivas a los problemas que fueron planteados.

Para este efecto, la segunda CNF sometió a discusión lo siguiente:

- I. Revisar las conclusiones de la primera CNF.

---

<sup>5</sup> En la obra de Serna de la Garza, José María (2004) *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1 ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; se encuentra de manera anexada un extracto de la Segunda Convención Nacional Fiscal, la cual es recuperada directamente de la SHCP (1947) *Primera Convención Nacional Fiscal*, Memoria, México.

- II. Retomar el problema de la delimitación fiscal entre sus tres órdenes y/o niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).
- III. Establecer las bases para unificar los sistemas locales de tributación y la coordinación entre ellos y el sistema federal.
- IV. Estudiar y posteriormente determinar los medios idóneos para ejecutar las decisiones de la Asamblea y constituir un órgano encargado para ello.

Al respecto, la comisión de esta segunda CNF dictaminó la necesidad de reformar la Constitución para introducir disposiciones expresas para delimitar las facultades impositivas de los tres órdenes de gobierno, aludiendo lo conveniente que sería introducir la figura de la CNF dentro de nuestro régimen constitucional, como un órgano de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para los Estados.

Por tal efecto, se recomendó atribuir al orden de gobierno más conveniente, la facultad para determinar, administrar y recaudar las fuentes de imposición, para que sea éste el único quien pueda determinar y participar del gravamen.

Asimismo, se encomendó a la comisión permanente de esta convención la redacción del proyecto de reformas constitucionales requeridas para consagrar la delimitación de facultades recomendadas y la integración constitucional de la CNF.

Sin embargo, nada de lo planteado en esta segunda CNF fiscal sería dictaminado, su celebración al margen del término del ejercicio presidencial, condenaría las medidas legislativas sugeridas (Garza, 2004).

### 2.2.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947) <sup>6</sup>

Con la segunda guerra mundial desencadenada, la nación experimentó transitoriamente auges económicos relacionados con actividades de la industria bélica; creadora de crecimientos progresivos en los rendimientos impositivos, sin la necesidad de implementar las adecuaciones legislativas pronunciadas anteriormente en las CNF de 1925 y 1932.

Así, una vez más, como hace 22 años, el gobierno nacional se encontró frente al mismo problema fiscal, pero con inconvenientes económicos agudizados por la necesidad de hacer frente a más y mejores servicios públicos; al sostener las cargas económicas sobre la misma fuente impositiva, estas no representaron necesariamente mejoras para los causantes y tampoco mayores ingresos hacendarios para prestar servicios públicos.

Bajo estas circunstancias y transcurridos 16 años desde la última CNF en 1932, el Ejecutivo Federal, representado por el Lic. Miguel Alemán Valdez, convocó nuevamente a los gobernadores de los Estados para celebrar la tercera CNF, que se llevó a cabo en noviembre de 1947 en la Ciudad de México, con las finalidades de:

- Trazar un Plan Nacional de Arbitrios<sup>7</sup> (sistema nacional de distribución de gastos públicos entre los contribuyentes);
- Planificar la forma en que los tres órdenes de gobierno deberían de distribuirse los ingresos fiscales en relación directa a los costos de servicios públicos encomendados, a sus capacidades de control sobre los causantes y a su

---

<sup>6</sup> En la obra de Serna de la Garza, José María (2004) Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México, 1 ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; se encuentra de manera anexada un extracto de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual es recuperada directamente de la SHCP (1947) Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria, México.

<sup>7</sup> Derechos o impuestos para gastos públicos.

facultad de establecer y administrar los impuestos, sin que implicara, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establecieran o recaudaran por cada autoridad;

- Determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales con fórmulas de fácil entendimiento, que permitieran reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para satisfacer las necesidades colectivas aprovechando los rendimientos impositivos al máximo.

Los esfuerzos de esta tercera CNF fueron dirigidos fundamentalmente al hecho de asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario, en donde los tres órdenes de gobierno partirían de la necesidad de hacerse partícipes en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos encomendados a cada uno.

La tercera CNF se pronunció a favor de planear fuentes de ingresos suficientes que sostuvieran las obligaciones municipales, por considerar imprudente la libertad del municipio para establecer sus fuentes impositivas. A cambio de esa libertad, la tercera CNF propuso a los Municipios participar de los rendimientos de los impuestos establecidos por la Federación o los Estados; ya sea sobre la propiedad, el comercio, la industria o los impuestos especiales.

Al respecto, la tercera CNF recomendó dotar a los Municipios de una hacienda pública propia que les permitiera prestar adecuadamente los servicios públicos correspondientes, la cual, esencialmente debería conformarse del producto de impuestos sobre actividades locales y derechos por la prestación de servicios públicos e integrarse con Participaciones de los impuestos federales y estatales. Estas, al tratarse de las mismas fuentes de riqueza, serán uniformes en su porcentaje y proporcionales en cada caso, al monto de los ingresos distribuibles.

Para ello, las legislaturas estatales respectivamente expedirían leyes orgánicas municipales y hacendarias, para regular la Constitución para la integración

y funcionamiento de los Municipios; con base en aspectos territoriales, demográficos y económicos, permitiendo su operación social y política.

Por otra parte, las recomendaciones sobre el Plan Nacional de Arbitrios versaron de la siguiente manera;

- Que la Federación haría partícipes a los Estados de los rendimientos del ISR y el establecimiento de bases para el reparto equitativo de esa participación entre los Estados.
- Reconocer los ingresos privativos de las entidades locales (Estados y Municipios)
- Que la federación debería reconocer los ingresos privativos de los Estados y Municipios, de los cuales no podrá ser partícipe, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales.
- Establecer los ingresos concurrentes entre la Federación, Estados y los Municipios.
- Establecer los ingresos que la Federación, los Estados y los Municipios deben compartir (concepto de participación).
- Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las Participaciones que correspondan a cada entidad, en los impuestos que otra recaude.
- Reconocer a los Estados que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.
- Reconocer la autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios para no quedar supeditados por ninguna autoridad.

- La Federación quien tiene la facultad de imponer, tendría la obligación de asegurar a los Estados, la obtención mínima, de los ingresos que ellos hubiesen obtenido sobre la misma materia y de no ser posible otorgaría una sobretasa en las otras Participaciones que compensarían el déficit que por tal motivo se produjeran (Garza, 2004).

#### **2.2.4 Primera Convención Nacional Hacendaria**

El 20 de agosto de 2003, en Cuatro Ciénegas de Carranza, Coahuila y a 55 años de la tercera CNF de 1947, el Lic. Vicente Fox Quezada, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 31 gobernadores estatales, emitieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en la que se acordó renovar el Sistema Federal mexicano con equilibrio, cooperación y respeto a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno.<sup>8</sup>

Para tal objetivo, las autoridades ahí reunidas, convocaron a la Primera CNH, para producir una reforma hacendaria orientada a incrementar y mejorar la autonomía de recaudación; la distribución de recursos e inversión pública; la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación; y la coordinación y solidaridad a fin de eliminar las diferencias económicas entre entidades federativas.

A la postre, el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro, se instaló por primera vez la CNH, a la que asistieron el poder Ejecutivo Federal, así como el de los Estados y Municipios, el Congreso de la Unión y los poderes legislativos de los Estados, con el propósito general, de definir las responsabilidades de gasto público con base a las necesidades sociales básicas, de inversión en infraestructura pública y la generación de recursos suficientes dentro de un nuevo Federalismo. Con los objetivos concretos de revisar las facultades tributarias y proponer a quienes legislaran, administraran, recaudaran y recibirían las contribuciones; de revisar

---

<sup>8</sup> El documento original puede ser consultar en el portal de internet [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx).

el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario; y de proponer cambios en las legislaciones secundarias.

Así, mediante siete mesas de “Análisis y Propuestas”, una por cada tema planteado en la convocatoria, fueron presentados un cúmulo de propuestas, que manifestaron la limitada capacidad de respuesta de las autoridades frente a las demandas de servicios básicos y la necesidad de asegurar el mínimo de condiciones de bienestar en el territorio nacional.

Derivado de los diagnósticos a las propuestas y de los resultados de todo el proceso que comprendió la CNH, se rindieron 18 declaraciones, de las cuales destacan por su relevancia al propósito, las declaraciones; sexta, séptima, octava y décima, que a continuación se resumen.

“SEXTA. - La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los Municipios requiere [...] la obtención de los nuevos recursos fiscales [...] hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población, y (sic) la capacidad contributiva de la economía.

” SÉPTIMA. - La disposición de los nuevos recursos [...] debe tener entre sus prioridades destinarlos a los rubros de educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura productiva [...].

” OCTAVA. - Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal [...] a fin de que, mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal [...].

” DÉCIMA. - El gasto público [...] se ha visto presionado para crecer [...], debido al incremento de las necesidades de la población. Resulta conveniente diseñar [...]

mecanismos de distribución de recursos transferidos debido a que [...] los recursos descentralizados a entidades federativas y Municipios son insuficientes [...].”

Al respecto, en las propuestas finales de la primera CNH, se determinó mediante una serie de estrategias, los mecanismos de acción y control para resolver cada una de las propuestas analizadas, como a continuación se resume:

- I. En referencia al gasto público, se determinaron once estrategias, las cuales convergen en el sentido de consolidar mecanismos de gasto capaces de redefinir los niveles de competencia; de eficientar el ejercicio del gasto; de desregular las operaciones; y de contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión de servicios públicos.

De lo anterior, sobresale la implementación de un mecanismo de asignación de transferencias por convenio, mediante una fórmula única de distribución establecida en el artículo 34 de la LCF, para garantizar una distribución equilibrada de los fondos entre Municipios con características similares. Dicha fórmula establecería un mecanismo de compensación para crear incentivos para que los Estados compensaran una proporción de lo que pierden al reducir sus carencias, y la flexibilización de las etiquetas de gasto.

- II. En lo consistente al ingreso público, se determinaron cinco estrategias consistentes en restituir potestades tributarias a los gobiernos locales; eficientar la recaudación nacional, dando incentivos para que los gobiernos de los estados se encarguen fundamentalmente de la administración de las personas físicas; fortalecer las finanzas municipales; fomentar la inversión y rendimiento de PEMEX y resarcir al estado de Campeche las Participaciones que se le otorgan por petróleo, ya que no correspondieron a la producción lograda en dicho

Estado; e impulsar la simplificación tributaria. Desprendiéndose al propósito tres acciones medulares.

- a) Integrar recursos en fondos estatales de desarrollo social, cuyo ejercicio sería determinado con base a las prioridades estatales y municipales, bajo criterios y lineamientos establecidos por los congresos locales.
  - b) Otorgar la opción de depósito directo de las Participaciones a los Municipios que así lo soliciten y que cumplan con ciertas características de desarrollo.
  - c) Dotar de facultades a los ayuntamientos municipales para que, en cada ejercicio fiscal, formularan y aprobaran su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables conforme a una ley para las haciendas municipales, subsistiendo a la facultad de las legislaturas estatal en materia de cuentas públicas municipales.
- III. En lo que respecta a la colaboración y coordinación intergubernamentales, se determinaron ocho estrategias consistentes en redefinir fórmulas y la normatividad para los fondos de participación; rediseñar la distribución de ingresos federales coordinados entre los tres niveles de gobierno; fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental con base a las diferencias en capacidades fiscales y necesidades entre los tres órdenes de gobierno; fortalecer el acceso a fuentes de financiamiento a los distintos órdenes de gobierno que garanticen finanzas públicas sanas; promover el orden constitucional de las bases para la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública; otorgar certeza jurídica respecto de los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en las materias de la hacienda pública.

Los aspectos más relevantes son la reforma al artículo 13 de la LCF, donde resalta la facultad de los gobiernos estatales adheridos al SNCF para celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos (Convenio

de Colaboración Fiscal). Asimismo, las reformas a los artículos 198 y 248 del Código Fiscal de la Federación (CFF), a efecto de que los Estados y los Municipios puedan intervenir en juicio e incluso para comparecer en el procedimiento relativo al recurso de revisión.

En el marco de éste nuevo Convenio de Colaboración Fiscal, el Congreso de la Unión estableció las facultades para cada nivel de gobierno, las cuales podrán transferidas entre ordenamientos gubernamentales mediante convenios ratificados por sus legislaturas locales. Con dichos convenios, los gobiernos Estatales participarán a sus Municipios, de los ingresos que por concepto de contribuciones establecerían sus legislaturas, en los términos de las leyes respectivas (Benitez, 2012).

### **2.3 Perspectivas de la Ley Coordinación Fiscal de 1953 y 1978 <sup>9</sup>**

Con el objetivo de fortalecer el ejercicio de la coordinación fiscal entre la Federación y los gobiernos de los Estados, fue publicada la LCF<sup>10</sup> el 30 de diciembre de 1993 en el DOF, en la cual, se encomendó a la Federación llevar a cabo la revisión las leyes locales en materia fiscal para identificar las posibles violaciones a la Constitución y así determinar las modificaciones pertinentes. A cambio de ello, coordinadamente los gobiernos participarían de los ingresos federales; y que de no cumplirse las disposiciones señaladas por la LCF y los programas establecidos, los Estados coordinados se harían acreedores de una serie de sanciones y la retención total o parcial de sus Participaciones.

---

<sup>9</sup> El análisis a la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y 1978 es retomado de las tesis de pregrado; Participaciones Municipales en Ingresos Federales no pagadas a los Municipios del Estado de Oaxaca, en el periodo 1980-2002 (Olivares, 2004); Participaciones municipales en ingresos federales no pagadas a los Municipios del Estado de Chiapas, en el periodo 1980-2006 (Soto, 2008); Participaciones pagadas a los Municipios del Estado de México de 1980 a 2002 (Rodríguez, 2005); y Adeudos en Participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla, periodo de 1980-2016 (García, 2016), todas ellas coordinadas por el Dr. Lenin Rojas Olivas, profesor de la carrera de Economía de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.

<sup>10</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx);

En 1975 el sistema fiscal nacional al continuar manifestando disposiciones legales poco claras que acusaran una coherente coordinación entre las haciendas municipales, estatales y federal, fue celebrada la reunión nacional de tesoreros y funcionarios de la SHCP en la que se acordó formular una nueva LCF.

Tras la celebración de los convenios de coordinación fiscal de 1977 y 1978 entre el poder Ejecutivo de la Federación y los poderes ejecutivos de los Estados, el poder Ejecutivo Federal consignó al Congreso de la Unión expedir reformas sobre la LCF para fortalecer las finanzas públicas entre sus tres niveles de gobierno.

A consecuencia de los citados acontecimientos, las reformas a LCF fueron publicadas en el DOF<sup>11</sup> del 27 de diciembre de 1978. Dicha ley entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1980, no obstante, su capítulo IV entró en vigor el 1 de enero de 1979 de conformidad a los artículos transitorios de la citada ley.

Con la nueva LCF se invitó a los Estados a coordinarse y a suspender algunos de sus impuestos, esto sin facultad constitucional, y provocar incertidumbre sobre la percepción de Participaciones.

Su inclusión abrogó la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 1948 y en su lugar estableció el uso de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Convenios de Adhesión) para que las haciendas públicas locales de los Estados y Municipios, pudiesen participar del total de los impuestos federales. Hecho que supeditó al SNCF a este tipo de convenios celebrados con el gobierno federal, este último representado por la SHCP y colaborar administrativamente entre autoridades fiscales, al amparo de organismos de coordinación fiscal.

Particularmente la LCF de 1978 puntualizó lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

- a) La Federación calculará las Participaciones para cada ejercicio fiscal, mediante afectaciones mensualmente realizadas a los fondos participables en los porcentajes señalados en la LCF, para que las haciendas públicas locales perciban montos anticipados a cuenta de sus Participaciones.
- b) El monto de las Participaciones correspondiente a los Municipios no podrá ser menor al 20%, de las cantidades que le correspondan a cada Estado, los cuales tendrán la obligación de cubríselas mediante los mecanismos de distribución que determinen cada una de las legislaturas locales.
- c) Los Estados que deseen adherirse al SNCF, lo harán mediante convenio con la SHCP, el cual deberá ser aprobado por el poder legislativo local y publicado el DOF, así como en los periódicos oficiales de los Estados.
- d) En términos administrativos, los gobiernos estatales y el gobierno federal, este último por conducto de la SHCP, celebraran convenios de colaboración en materia administrativa para precisar que 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.
- e) La recaudación realizada por concepto de impuestos federales, se efectuará por las oficinas autorizadas por la SHCP y concentrará en dicha Secretaría.
- f) Las Participaciones se calcularían para cada uno de los Estados, aun cuando estos no se hubiesen adherido al SNCF.
- g) Cuando los gobiernos estatales convengan no adherirse al SNCF, estos recibirían recursos derivados de los impuestos a que se refiere el inciso cinco de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- h) Los Estados que no se coordinen recibirán las Participaciones en los impuestos especiales que señale la Ley.

- i) De surgir alguna inconformidad, los gobiernos estatales pueden defenderse ante la SCJN en un juicio que se deberá promover dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la publicación de la resolución impugnada en el DOF.
- j) Si la SHCP incumpliera las disposiciones y convenios relativos al SNCF en perjuicio de un Estado, éste último podrá reclamar su cumplimiento ante la SCJN en los términos que la Ley señale.

### **3. Marco normativo para la Coordinación Fiscal <sup>12</sup>**

#### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A lo largo de la historia, el artículo 115 de la Constitución se ha reformado en quince ocasiones<sup>13</sup>, la primera de ellas, el 20 de agosto de 1928 y recientemente el 29 de enero del 2016.<sup>14</sup> Pero fue a partir de la reforma constitucional publicada en el DOF<sup>15</sup> el 3 de febrero de 1983, que se estableció en la fracción IV, apartado b) del artículo 115, la libertad administrativa de la hacienda pública municipal y determinó que los Municipios percibirán ingresos por Participaciones con base a una relación entre los gobiernos Federal y Municipal, en la cual, el gobierno Federal, se obliga a cubrir las dichas Participaciones de carácter federal a los Municipios, con arreglo a bases, plazos y montos que anualmente las legislaturas

---

<sup>12</sup> El mecanismo jurídico utilizado para participar a las Entidades Federativas y Municipios es retomado de las tesis de pregrado; Participaciones Municipales en Ingresos Federales no pagadas a los Municipios del Estado de Oaxaca, en el periodo 1980-2002 (Olivares, 2004); Participaciones municipales en ingresos federales no pagadas a los Municipios del Estado de Chiapas, en el periodo 1980-2006 (Soto, 2008); Participaciones pagadas a los Municipios del Estado de México de 1980 a 2002 (Rodríguez, 2005); y Adeudos en Participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla, periodo de 1980-2016 (García, 2016), todas ellas coordinadas por el Dr. Lenin Rojas Olivares, profesor de la carrera de Economía de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.

<sup>13</sup> Fue publicada el 5 de febrero de 1917 en el DOF.

<sup>14</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

<sup>15</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

de los Estados determinarán, pero no descarta la intervención del poder ejecutivo de los Estados.

### **3.2 Ley de Coordinación Fiscal**

Corresponde a la LCF de 1980<sup>16</sup> disponer para el artículo 115 constitucional su reglamentación, toda vez que el objetivo de la LCF, es obligar a la Federación a determinar las Participaciones correspondientes a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y a la del D.F.

Al respecto la LCF mediante el artículo 6o. otorga las siguientes facultades.

#### I. Los gobiernos de los Estados.

- a) Deberán cubrir a sus Municipios, por lo menos el 20% del total que les corresponda del Fondo General de Participaciones (FGP).
- b) Publicar por lo menos una vez al año, en el periódico oficial de la entidad, las Participaciones que correspondan a los Municipios.

#### II. El gobierno Federal.

- a) Cubrir las Participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, quienes cuentan con cinco días para entregarlas estas a los Municipios después de su recepción, plazo que, de ser incumplido, generará el pago de intereses a la tasa de recargos que determine el Congreso de la Unión.
- b) En caso de incumplimiento, esta entregará directamente a los Municipios las Participaciones, con previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios.

---

<sup>16</sup> La LCF del 27 de diciembre de 1978 entro en vigor hasta el 1 de enero de 1980.

### III. La SHCP.

- a) Publicará en el DOF la lista de los Estados que no publiquen las bases para la entrega de Participaciones.

### **3.3 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Estado de México**

El Convenio de Adhesión al SNCF señalado en el artículo 10 de la LCF es un ordenamiento administrativo que permite a los Estados interesados en adherirse al SNCF percibir las Participaciones establecidas en la LCF, mediante convenio celebrado con la SHCP, el cual deberá ser aprobado por la legislatura locales, quienes, a su vez detentarán la facultad para concluirlos.

Así, una vez convenidos y para emitir su vigencia, los Estados ordenaran la publicación de dicho convenio en el DOF y en el periódico oficial de la entidad, estipulando que la adhesión fiscal será integral y no solo con algunos de los ingresos de la Federación.

Al respecto el 20 de diciembre de 1979, la legislatura del Estado de México aprobó su Convenio de Adhesión al SNCF celebrado con la SHCP el cual fue publicado el 28 de diciembre del mismo año en el DOF<sup>17</sup>, con ello el Estado de México aceptó adherirse al SNCF bajo los términos de la LCF y del convenio suscrito.

- De acuerdo a la consideración quinta del Convenio de Adhesión al SNCF, el Estado de México aceptó recibir porcentajes fijos de todos los impuestos federales, con el objetivo de obtener mayores recursos en proporciones constantes de la recaudación federal, pero a cambio de ello, es obligatorio no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contravinieran

---

<sup>17</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

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.

- Al aceptar los términos del anexo número dos del Convenio de Adhesión al SNCF, el gobierno Federal determinó suspender la aplicación de leyes tributarias de Estado y sus Municipios en los términos del decreto del ejecutivo federal del 28 de agosto de 1980, por lo que, dichos impuestos quedaron en suspenso a partir del 1o. de enero de mismo año.

### **3.4 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal del Estado de México**

La colaboración administrativa en materia federal, que el Estado de México y sus Municipios han concertado con el gobierno Federal se concertó mediante la utilización de Convenios de Coordinación Administrativa en Materia Fiscal (Convenios de Coordinación Administrativa), que se han venido celebrando desde 1980 a la fecha, en aras de incrementar la cobertura fiscal y la eficiencia recaudatoria del Estado y sus Municipios.

Actualmente el gobierno federal y el gobierno del Estado de México<sup>18</sup> publicaron en el DOF el 15 de abril de 2014, la aprobación de su Convenio de Coordinación Administrativa, el cual, en la cláusula Primera; Segunda, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII; y Tercera, párrafo primero y tercero, establecen lo siguiente.

- I. Deberá entenderse por ingresos coordinados aquellos ingresos federales en cuya administración participe la entidad, ya sea integral o parcialmente, en los términos de dicho convenio;

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

- II. Son materia de coordinación y colaboración administrativa las funciones de administración de los ingresos federales y el uso de las facultades en materia fiscal para que sean asumidas por los Estados y, en su caso, por los Municipios, dentro del marco de la planeación democrática del desarrollo nacional.
  
- III. La SHCP y el Estado de México convinieron coordinarse la administración de algunas imposiciones como; el Impuestos al Valor Agregado; Impuesto Sobre la Renta; Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Impuestos Sobre Automóviles Nuevos; Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliarios; en el ejercicio de actividades señaladas en el los artículos 41, 41-A y 41-B del Código Fiscal de la Federación; las relativas a la administración de los ingresos derivados de los contribuyentes que tributen en el régimen de incorporación fiscal, a que se refiere el título IV, capítulo II, sección II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y el ejercicio de las facultades relacionadas con derechos fedéales establecidos en la Ley Federal de Derechos.

### **3.5 El Código Financiero del Estado de México y sus Municipios**

En apego al SNCF, el poder legislativo del Estado de México emitió el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios (CFEM) y publicado el 9 de marzo de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (Gaceta del Gobierno)<sup>19</sup> para regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos, así como para transparentar y difundir la información financiera relativa a la presupuestación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas del Estado y sus Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

---

<sup>19</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet [www.legislacion.edomex.gob.mx](http://www.legislacion.edomex.gob.mx) de la Dirección de Legalización y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del gobierno del Estado de México.

De manera enfática, el artículo 217, fracciones II y III del CFEM menciona que es objeto de este ordenamiento:

- El establecer las bases de cálculo para distribuir a los Municipios de los ingresos derivados de los SNCF y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría del Estado de México (SECH); y
- Distribuir entre los Municipios los ingresos derivados de la coordinación hacendaria.

A razón de ello, el Estado y sus Municipios obtienen anualmente ingresos por impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de la coordinación hacendaria e ingresos provenientes de financiamientos, señalados en la Ley de Ingresos del Estado de México (LIEM).

Los cuales, a su vez, son determinados con base en el marco de referencia para las finanzas públicas estatales y los Criterios generales de política económica emitidos por el gobierno Federal, o bien, con la última información económica publicada por el Banco de México y la SHCP, en congruencia al plan de desarrollo del Estado y sus programas que de él deriven.

En cuanto se refiere a los Municipios, el CFEM en su artículo 219 señala que los ingresos de estos serán los derivados del SNCF y los incentivos federales provenientes de convenios, los cuales serán ministrados por el gobierno Federal; y los derivados del SECH, los cuales serán ministrados por el gobierno del Estado.

Lo anterior surte efecto, cuando en el artículo 221, párrafo cuarto y 222, párrafos primero y segundo del CFEM, otorga la facultad a la SHCP para publicar, a través del DOF y en Internet, las reglas para asignar las Participaciones federales y estatales entre los Municipios del Estado, bajo las definiciones conceptuales referidas en el CFEM. De no ser publicadas, la SHCP practicara la estimación, que a su juicio considere conveniente, para ajustar Participaciones provisionales, cuando hubiera modificaciones en las variables que las determinan.

En esta tesitura, el CFEM establece en su artículo 217, fracciones II y III que el SCHE tiene por objeto establecer las bases de cálculo para la distribución a los Municipios de los ingresos derivados de los sistemas y distribuir entre los Municipios los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, entre otros.

Para lo cual, los artículos 245 y 246 crean el Instituto Hacendario del Estado de México, organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de operar, desarrollar y actualizar el SECH con sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal.

Por su parte en el artículo 249 Bis se ordena la creación de la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, órgano consultor del SECH, a través del cual, los funcionarios hacendarios proponen, discuten y aprueban los lineamientos para el desarrollo permanente de la hacienda pública. Ésta funcionará bajo la presidencia del gobernador del Estado y con la participación de la Secretaría de Finanzas, los presidentes municipales y los servidores públicos hacendarios estatales y municipales que sesionará anualmente.

#### **4. Mecanismos para asignar y distribuir las Participaciones**

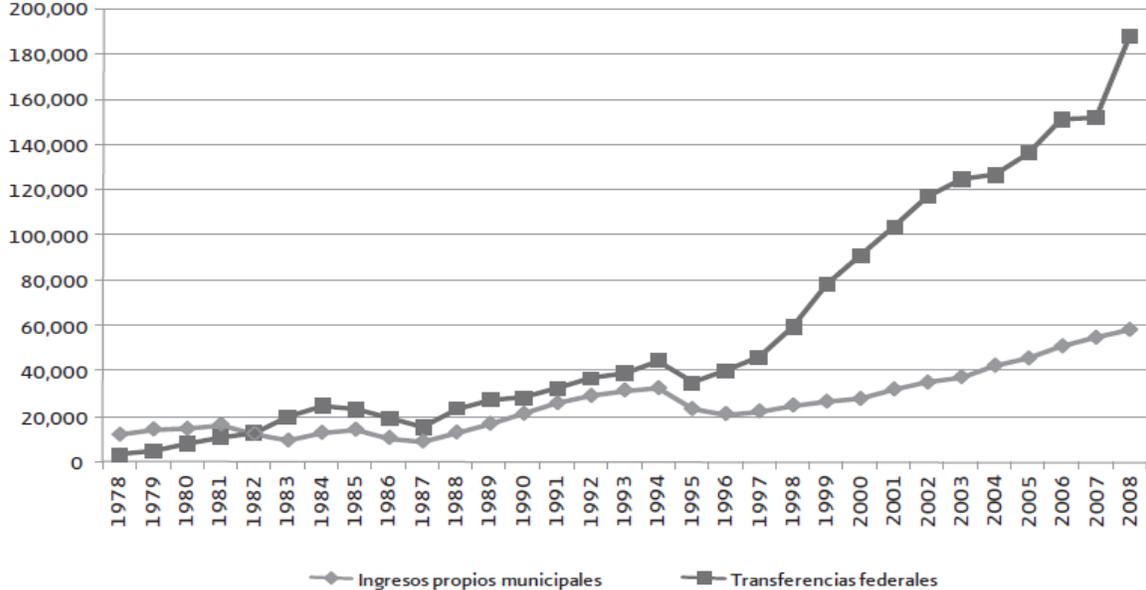
De acuerdo a manual de Transferencias Federales para Municipios publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, hasta antes del año 2007, las fórmulas utilizadas para distribuir las Participaciones a las entidades federativas y Municipios, consideraban criterios ambiguos para su asignación, ocasionando distorsiones en el sistema de transferencias.

Afirmando en lo general, que estos mecanismos de distribución no incentivaban la recaudación de ingresos locales y mucho menos contribuían a impulsar el desarrollo regional, situación que originó una alta dependencia de las entidades federativas a los ingresos por transferencias federales, como conciencia de transitar de un esquema que originalmente distribuía las Participaciones bajo un principio

resarcitorio a un inercial para compensar a las entidades federativas que percibieran menores ingresos respecto al esquema anterior (INAP, 2012).

Gráfico 1

**Comportamiento del Consolidado nacional de los ingresos propios municipales y de las transferencias federales**  
(millones de pesos de 2010)



Fuente: Cuadro estadístico recuperado del Manual de Transferencias Federales para Municipios publicado en el 2012 por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAP).

### 4.1 Asignación y distribución de Participaciones al Estado de México

Incluso cuando el precedente jurídico del artículo 115 constitucional<sup>20</sup> evoca la libertad administrativa de las haciendas públicas municipales y se reconoce que parte de la hacienda pública local se constituirá de Participaciones que anualmente cubrirá la Federación, sin la intervención del poder ejecutivo del gobierno Estatal, el artículo 77, fracción XXXIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

<sup>20</sup> La última reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada, previa al año 2015, fue publicada en el DOF el 7 de julio de 2014, asimismo, la última reforma realizada al artículo 115 constitucional se publicó en el DOF el 10 de febrero de 2014. Este documento puede ser consultado en el portal de internet <http://www.diputados.gob.mx> de la Cámara de Diputados LXIV legislatura.

de México<sup>21</sup>, faculta al gobernador de la entidad como el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la legislatura del Estado de México (Rodríguez, 2005).

Además, con la adición al SNCF el Estado de México aceptó derogar y suspender varios de sus gravámenes a favor de la Federación, para participar de los ingresos del pacto federal hacendario señalados en el artículo 6o. de la LCF y que se enlistan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2**

**Ingresos por concepto de Participaciones federales  
que el Estado de México deberá percibir**

Concepto	Monto (% del RFP)	Distribución a Entidades Federativas		Distribución a Municipios	Reformas a la LCF
		1° Componente	2° Componente		
Fondo General de Participaciones	20%	Monto nominal recibido durante 2007	60% del PIB estatal ponderado por su población.  30% al incremento de la recaudación de impuestos locales en los últimos tres años ponderado por la población.  10% del Nivel de recaudación local ponderado por la población.	Las entidades federativas deben distribuir a sus Municipios al menos el 20% de lo que estas reciben de la federación. La Fórmula de distribución se establece en la legislación local.	Está regulado en los artículos 2; 3; y 7 de la LCF.
Fondo de Fomento Municipal	1%	Monto nominal recibido durante 2007	Mejora de un año a otro, en la recaudación del predial y los derechos de agua del conjunto de los Municipios que conforman el estado, ponderado por la población.	Los Estados deberán transferir el 100% de este fondo a sus Municipios, y lo deben distribuir entre ellos según una fórmula establecida en la legislación local.	Está regulado el artículo 2-A, fracción III de la LCF.

<sup>21</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 17 de noviembre de 1917 y reformada por última vez el 27 de noviembre de 2014 en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Este documento puede ser consultado en el portal de internet [www.legislacion.edomex.gob.mx](http://www.legislacion.edomex.gob.mx).

Concepto	Monto (% del RFP)	Distribución a Entidades Federativas		Distribución a Municipios	Reformas a la LCF
		1° Componente	2° Componente		
Fondo de Fiscalización	1.25%	Monto nominal recibido durante 2007	<p>30% en función del monto de cifras virtuales de la entidad como porcentaje del PIB.</p> <p>10% en función de las mercancías embargada o asegurada por introducción ilegal al país.</p> <p>25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes.</p> <p>25% en función del incremento de la recaudación del régimen de intermedios.</p> <p>5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes.</p> <p>5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios.</p>	Los Estados deben transferir el 100% de este fondo a sus Municipios, según la fórmula establecida en la legislación local.	n/a
Participaciones por la venta de Gasolinas	81.80%	n/a	100% en función delo recaudado por la entidad	Los Municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. a la distribución del total del porcentaje deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de la población.	Está regulado en el artículo 4-A de la LCF.
Fondo de Compensación	18.20%	n/a	La distribución es en función a la inversa del PIB per cápita no minero y no petrolero. Solo se reparte a las diez primeras entidades.	Los Municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas. a la distribución del total del porcentaje deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de la población	n/a
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0.46%	n/a	<p>75% en función del valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI, con relación al valor total de las entidades que formen parte de dicha clasificación.</p> <p>25% en función del valor de la producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad con relación al valor total de las entidades que formen parte de la clasificación del INEG.</p>	Los Estados deben transferir al menos 20% a sus Municipios.	Está regulado en el artículo 4-B de la LCF.
Participaciones por concepto de IEPS	20% cuando se trata de cervezas, Bebidas, alcohólicas y refrescantes  8% cuando se trata de cigarros labrados	n/a	Según la proporción que representen las ventas de dichos bienes a la entidad respecto al total nacional.	Los Estados deben transferir al menos 20% a sus Municipios.	Está regulado en el artículo 3-A de la LCF.
Participaciones por concepto de ISAN	100% de lo recaudado por la entidad	n/a	100% de lo recaudado en la entidad.	Los Estados deben transferir al menos el 20% a sus Municipios	Está regulado en el artículo 3-A de la LCF.

Participaciones a Municipios fronterizos	0.136%	n/a	Contempla la tasa de mejora en la recaudación local de predial y de los derechos de agua de un año a otro, ponderado por el coeficiente de distribución del año inmediato anterior.	se destinará a los Municipios colindantes con las fronteras o litorales donde se exporte o importe.	Está regulado en el artículo 2-A, fracción I y II de la LCF.
Participaciones sobre extracción de petróleo	3.17%	n/a	Por concepto de derechos adicionales sobre la extracción de petróleo.	se destinará a los Municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que se realice materialmente la salida de productos petroleros.	De acuerdo a la LCF, PEMEX informará a la SHCP los montos y Municipios destinatarios de tales recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal publicada el 11 de agosto de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

A razón del artículo antes citado, el Estado de México deberá participar a sus Municipios con el 20% de los ingresos que este obtenga del Fondo General de Participaciones; y de no hacerlo en los primeros cinco días después de su recepción, se generará a favor de los Municipios el pago de intereses a la tasa de recargos que determine el Congreso de la Unión.

Para que lo anterior surta efecto, es preciso que la SHCP publique en el DOF el acuerdo con el que se enterará a los gobiernos estatales la distribución y ministración de los recursos correspondientes al ramo general 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”; con ello el Estado de México es enterado de los montos, calendarización,<sup>22</sup> porcentajes, formulas y variables utilizadas por la SHCP para entregar las Participaciones, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal corriente, aprobados por la cámara de diputados del Congreso de la Unión.

Tras la publicación del acuerdo en cuestión y de conformidad al artículo 6o. de la LCF, el gobierno del Estado de México publicará adicionalmente en sus respectivos medios oficiales, por lo menos una vez al año, las Participaciones que correspondan

<sup>22</sup> En el Acuerdo para la distribución y ministración de recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33, se estipula en su artículo segundo que la distribución por fondo y entidad federativa de la estimación de las Participaciones e incentivos se presenta en cuadros anexos al acuerdo; mismos que para fines prácticos son presentados en el apartado anexos del presente trabajo.

a sus Municipios, con base a los datos publicados por la SHCP en relación a las Participaciones que recibieron.

#### **4.2 Asignación y distribución de Participaciones al municipio de Valle de Chalco**

El congreso local del Estado de México publicó el 9 de marzo de 1999, en la Gaceta del Gobierno, CFEM <sup>23</sup> cuya última reforma fue publicada el 20 de noviembre de 2014 en la Gaceta del Gobierno<sup>24</sup>, dispone en su artículo 217, fracciones II y III, que será facultad del presente reglamento establecer las bases de cálculo para distribuir entre los Municipios los ingresos derivados de los SNCF, SECH y de la Coordinación Hacendaría.

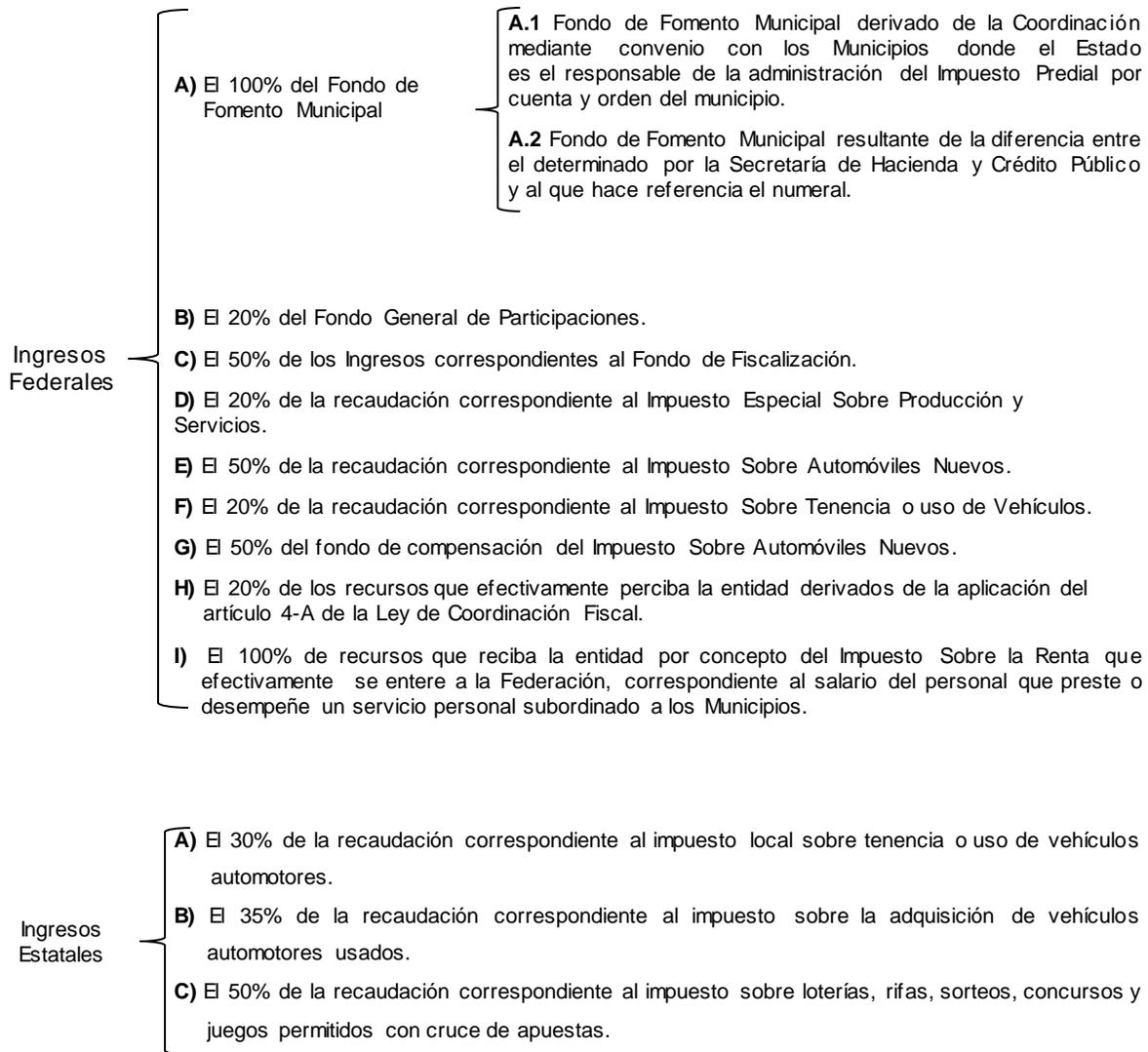
De acuerdo al artículo 224, párrafo primero de la CFEM, una vez que la SFEM es enterada de los montos contenidos en la Ley de Ingresos y la calendarización de la entrega de Participaciones, procederá a determinar la participación mensual que le corresponda a cada municipio, siendo ésta, la encargada de publicar las reglas para la asignación de Participaciones federales y estatales a los Municipios a través de los medios oficiales.

Asimismo, en las fracciones I y II del artículo 219 del citado Código, se señala que dichos ingresos municipales provenientes del SNCF y el SECH, serán ministrados por el gobierno federal y el gobierno estatal, en los términos y porcentajes siguientes.

---

<sup>23</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet [www.legislacion.edomex.gob.mx](http://www.legislacion.edomex.gob.mx) de la Dirección de Legalización y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del gobierno del Estado de México.

<sup>24</sup> *Ibíd.*



Al respecto, el artículo 221 del CFEM, encuadra a dichos ingresos municipales, bajo el concepto de Recaudación Estatal Participable (REP), como sigue:

- Participaciones Federales e Incentivos Federales; compuestos por los incisos A, B, D, E, F y G, fracción I del artículo 219 del CFEM; e
- Ingresos ministrados por el gobierno estatal, compuesto por los incisos A, B y C, fracción II del artículo 219 del CFEMM, que se encuentran señalados en el cuadro anterior.

Al respecto, el citado artículo posibilita el cálculo, mediante la siguiente fórmula:<sup>25</sup>

$$P_{i,t} = P_{i,t-1}(1 + \pi_{t-1}) + [R_t - R_{t-1}(1 + \pi_{t-1})](0.7C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = n_i/N$$

$$C2_{i,t} = \frac{IM_{i,t-1}}{\sum IM_{i,t-1}}$$

De dónde:

- R<sub>t</sub>** Recaudación Estatal Participable en el año en que se efectúa el cálculo.
- R<sub>t-1</sub>** Recaudación Estatal Participable del año inmediato anterior al que se efectúa el cálculo.
- C1<sub>i,t</sub>** Coeficientes de distribución de la Recaudación Estatal Participable del municipio *i* en el año en que se efectúa el cálculo.
- C2<sub>i,t</sub>** Coeficientes de distribución de la Recaudación Estatal Participable del municipio *i* en el año en que se efectúa el cálculo.
- P<sub>i,t</sub>** Participación de la Recaudación Estatal Participable del municipio *i* en el año en que se efectúa el cálculo.
- P<sub>i,t-1</sub>** Participación de la Recaudación Estatal Participable que el municipio *i* recibió en el año inmediato anterior al que se realiza el cálculo.
- n<sub>i</sub>** Última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para el municipio *i*.
- N** Sumatoria de la población de todos los Municipios del Estado de México, a que se refiere el párrafo anterior.
- π<sub>t-1</sub>** Inflación anual del año inmediato anterior al que se realiza el cálculo, medida

---

<sup>25</sup> Cabe señalar que en la GG del 2 de diciembre de 2013 fue publicado el Artículo Cuarto Transitorio, el cual, anuncia que a partir del ejercicio fiscal 2016, la REP se distribuirá bajo una fórmula distinta que tomará como año base la REP del ejercicio fiscal 2013.

a partir del INPC publicado por el BM o la institución que lo sustituya en la medición de dicho índice.

$IM_{i, t-1}$  Recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje del municipio  $i$  contenida en la última cuenta pública oficial con que cuente el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México al mes de diciembre del año para el que se efectúa el cálculo.

$\sum IM_{i, t-1}$  Sumatoria de la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje de todos los Municipios del Estado de México contenida en las cuentas públicas oficiales mencionadas en el párrafo anterior.

No obstante, de conformidad al párrafo segundo y tercero del artículo 221 del CFEM, si la Recaudación Estatal Participable (REP) de algún municipio resultase inferior a la observada en el año inmediato anterior, aun aplicándole la inflación anual registrada en el presente ejercicio fiscal, la fórmula antes citada no será aplicable, en dicho supuesto, la distribución de la REP se realizará en la misma proporción a la observada en el año inmediato anterior. En todo caso será la SFEM quien publique las reglas para la asignación de las Participaciones federales y estatales a los Municipios a través de los medios oficiales.

En consonancia, de acuerdo al artículo 222 del CFEM, en el caso de que el municipio no contase con la información pertinente y oportuna para el desarrollo de las fórmulas que posibilite el pago de las Participaciones, será la SFEM quien practicará la estimación que considere conveniente o, en su caso, el gobernador del estado podrá modificar, ajustar y adaptar, la fórmula de distribución cuando existen modificaciones, como se menciona en los artículos.

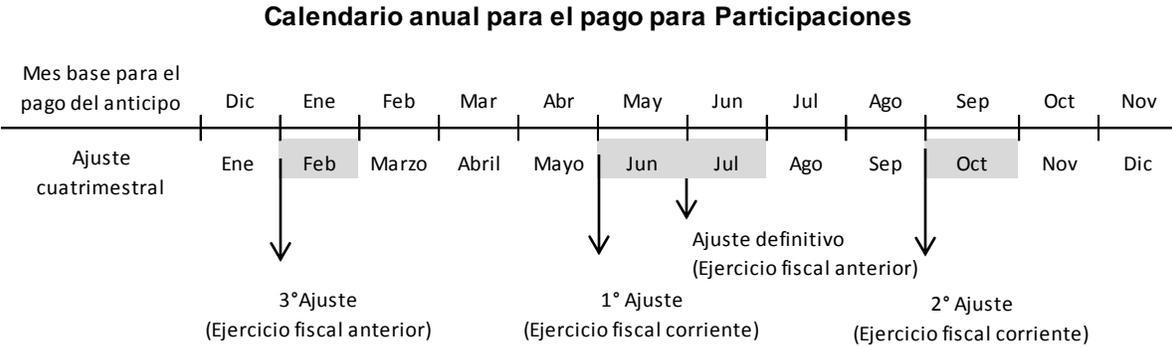
De acuerdo al artículo 244 de la CFEM una vez que la SFEM se entera de los montos contenidos en la Ley de Ingresos del Estado y la calendarización de la entrega de Participaciones, procederá a determinar la participación mensual que le corresponda a cada municipio, siendo ésta, la encargada de publicar las reglas para la asignación de Participaciones federales y estatales a los Municipios a través

de los medios oficiales; y que la liquidación, calculo definitivo y ajuste de la REP se realizara en el transcurso de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, tomando en cuenta los montos que se hubieran pagado provisionalmente.

Es decir, la federación calcula provisionalmente las Participaciones retomando la REP neta obtenida el mes inmediato anterior, para entregar anticipos a cuenta de las Participaciones a entidades federativas, toda vez que ésta desconoce los ingresos del ejercicio fiscal corriente.

Por ello, al no haber datos precisos, cada cuatro meses la Federación ajusta el cálculo de las Participaciones con base a la recaudación efectiva obtenida del ejercicio fiscal corriente, y las diferencias resultantes son ajustadas en los dos meses siguientes, como se ilustra a continuación.

**Grafio 2**



Fuente: Cuadro analítico recuperado del Manual de Transferencias Federales para Municipios publicado en el 2012 por la Secretaria de Gobernación (SEGOB) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAP) Manual de Trasferencias Federales para Municipios del INAP.

Por esta razón se provisionan pagos en los primeros cuatro meses del año (de enero a abril), calculados con base a la REP de diciembre a marzo, y más adelante, en el mes de junio, con base en la REP neta corriente, se formulan los ajustes correspondientes a los meses de enero a abril, y así consecutivamente (INAP, 2012).

### **4.3 Distribución y Pago de las Participaciones al Municipio Valle de Chalco correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015**

Con el objetivo de observar el mecanismo administrativo que se ha descrito en los capítulos anteriores, a continuación, se enlistan cronológicamente una serie de procesos administrativos para que el municipio de Valle de Chalco obtuviese el pago de las Participaciones derivado de la REP para el ejercicio fiscal 2015.

- 1) Previo al cierre del ejercicio fiscal 2014, la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, publicó en el DOF del 13 de noviembre de 2014, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015<sup>26</sup>, no obstante, en esta no se contemplan los ingresos por concepto de Participaciones y aportaciones.
- 2) Simultáneamente, el 13 de noviembre de 2014 en la GG, el titular del poder ejecutivo del Estado de México, sometió para su aprobación ante la legislatura local la iniciativa de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2015.
- 3) La legislatura del Estado de México, publicó el 20 de noviembre de 2014 en la GG<sup>27</sup>, el decreto núm. 331 con el que aprobó la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y el decreto núm. 333 con el que se aprobó el de Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2015.
  - a) Por su parte la Ley de Ingresos, estimó ingresos por 75,602,431.3 miles de pesos para la hacienda pública local por concepto de Participaciones.

---

<sup>26</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

<sup>27</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet [www.legislacion.edomex.gob.mx](http://www.legislacion.edomex.gob.mx) de la Dirección de Legalización y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del gobierno del Estado de México.

## Cuadro 3

**Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México 2015:  
Participaciones derivadas del SNCF y otros apoyos federales estimadas  
por el gobierno del Estado de México**

(miles de pesos)

Ingresos Estatales Derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Otros Apoyos Federales:	<u>159,153,163.0</u>	
Los derivados de las Participaciones en los Ingresos Federales:		<u>75,602,431.3</u>
Fondo General de Participaciones		63,279,342.9
Fondo de Fiscalización y Recaudación		3,348,630.5
Fondo de Fomento Municipal		1,689,279.3
Participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios		1,198,706.9
Fondo de Compensación		0.0
Impuesto Sobre la Renta		6,086,471.7
Estatal		4,555,000.0
Municipal		1,531,471.7
Aportaciones Federales y Otros Apoyos Federales:		<u>83,550,731.8</u>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2015, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México núm. 101 del 20 de noviembre de 2014.

b) Mientras que el Presupuesto de Egresos estipuló erogaciones bajo el concepto de Participaciones por 19,539,254.1 miles de pesos.

## Cuadro 4

**Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de México 2015:  
Participaciones y aportaciones federales a Municipios estimadas  
por el gobierno del Estado de México**

(miles de pesos)

Participaciones y aportaciones federales a Municipios	<u>30,564,636.4</u>	
Participaciones municipales		19,088,261.1
Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal		3,330,032.0
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal		8,146,343.3

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2015, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México núm. 101 del 20 de noviembre de 2014.

- 4) La cámara de diputados del Congreso de la Unión, publicó el DOF del 3 de diciembre del 2014<sup>28</sup> el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, en el cual, se estima un egreso no programable de 607,130,090.36 miles de pesos por concepto de entrega de Participaciones a entidades federativas y Municipios.
  
- 5) En la nonagésima segunda sesión ordinaria del cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Valle de Chalco del 10 de diciembre del 2014, se aprobó el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2015<sup>29</sup>, en el cual se estima que el municipio percibirá 815,679.6 miles de pesos por concepto de Participaciones y aportaciones, sin hacer distinción alguna entre los conceptos.
  
- 6) A la postre, la SHCP publicó el 23 de diciembre de 2014 en la DOF,<sup>30</sup> el decreto por el que se dan a conocer a los gobiernos de los Estados la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes al ramo general 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipio”.
  - a) La SHCP aprobó para las 32 entidades federativas un monto de 607,130,090.4 miles de pesos en Participaciones a entidades federativas y Municipios.
  
  - b) De la asignación anterior, la SHCP aprobó al Estado de México 76,942,464.9 miles de pesos del total de fondos participables e incentivos económicos, como sigue;

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX) [www.ipomex.org.mx](http://www.ipomex.org.mx).

<sup>30</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

**Participaciones e incentivos económicos para el ejercicio fiscal 2015:  
estimadas y aprobadas al Estado de México**

(miles de pesos)

Fondo	Monto	Porcentaje
Fondo Federal De Participaciones (FGP)*	63,757,074.9	82.9%
Fondo de Fomento Municipal (FFM)*	1,616,761.1	2.1%
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR)	3,384,888.9	4.4%
Fondo de Compensación (FC)	362,884.7	0.5%
Participaciones Especificas en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (P-IPS)	1,204,779.5	1.6%
Incentivos A La Venta Final De Gasolinas Y Diésel (IVGD)	2,187,764.5	2.8%
Impuesto por el 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta que se entere a la federación, por el salario del personal de la entidades (P-ISR)	2,549,898.8	3.3%
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FC-ISAN)	240,315.5	0.3%
Incentivos por el Impuestos Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	764,086.8	1.0%
Otros incentivos de 2013 derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (OI)	<u>874,024.4</u>	<u>1.1%</u>
Participaciones e incentivos económicos (consolidado)	76,942,464.90	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Decreto por el que se dan a conocer a los gobiernos de los Estados la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, publicado por la SHCP el 23 de diciembre de 2014 en la GOF.

Cabe subrayar que de conformidad al artículo 3o. de la LCF, la SHCP tiene como fecha límite el 31 de enero de 2015, para publicar en el DOF el calendario de entrega, porcentaje, formula, y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá el Estado de México y las demás entidades federativas de los montos del FGP y del Fondo de Fomento Municipal (FFM) por 65,373,836.0 miles de pesos.

Asimismo, se determinó su distribución y calendarización mensual, como se muestra a continuación.

**Cuadro 7**

**Participaciones al Estado de México  
Estimación de Participaciones e incentivos económicos 2015  
(Miles de Pesos)**

Meses	FGP	FFM	FFR	FC	P-IPS	IVGD	P-ISR	FC-ISAN	IIAN	OI	Acumulado
Enero	5,217,588.90	134,413.80	315,859.20	32,574.60	96,262.80	196,387.90	0	20,026.30	87,632.50	74,207.30	6,174,953.30
Febrero	6,206,489.90	148,888.80	261,668.10	30,012.20	134,834.70	180,939.60	0	20,026.30	63,094.30	40,350.50	7,086,300.40
Marzo	4,895,849.10	126,179.80	261,668.10	27,788.10	80,295.20	167,530.70	251,157.60	20,026.30	58,549.90	102,409.10	5,991,453.90
Abril	5,250,261.40	135,249.90	334,881.70	30,742.60	85,361.70	185,342.80	229,499.70	20,026.30	64,613.70	59,036.90	6,395,016.80
Mayo	5,302,216.60	136,579.60	261,668.10	29,429.50	82,835.80	177,426.70	264,424.50	20,026.30	56,752.60	55,026.00	6,386,385.60
Junio	5,272,165.80	125,433.40	261,668.10	30,386.80	100,138.50	183,197.70	250,877.00	20,026.30	60,956.10	54,079.70	6,358,929.50
Julio	5,326,415.60	137,198.90	313,141.30	30,169.10	105,018.60	181,885.60	298,034.60	20,026.30	60,769.40	90,963.90	6,563,616.40
Agosto	5,266,236.70	135,658.80	261,668.10	30,707.40	111,398.40	185,130.50	252,908.30	20,026.30	58,573.80	72,470.20	6,394,778.30
Septiembre	5,427,200.60	139,778.20	261,668.10	29,924.80	106,517.70	180,412.50	252,898.70	20,026.30	60,886.90	88,530.20	6,567,843.80
Octubre	5,260,667.00	131,193.40	327,662.20	29,189.90	102,511.90	175,964.00	250,032.80	20,026.30	57,792.80	91,274.80	6,446,312.00
Noviembre	5,191,466.20	133,745.20	261,668.10	31,004.10	100,591.20	186,919.30	250,032.80	20,026.30	64,630.30	72,837.90	6,312,921.50
Diciembre	<u>5,140,517.00</u>	<u>132,441.40</u>	<u>261,668.10</u>	<u>30,955.60</u>	<u>99,013.00</u>	<u>186,627.20</u>	<u>250,032.80</u>	<u>20,026.30</u>	<u>69,834.40</u>	<u>72,837.90</u>	<u>6,263,953.70</u>
Anual	63,757,074.90	1,616,761.10	3,384,888.90	362,884.70	1,204,779.50	2,187,764.50	2,549,898.80	240,315.50	764,086.80	874,024.40	76,942,464.90

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los anexos 1 al 15 del Acuerdo por el que se dan a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y la calendarización para la administración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014.

- Una vez iniciado el ejercicio fiscal 2015, la SHCP publicó en el DOF del 30 de enero de 2015, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables<sup>31</sup> utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del FGP y el FFM para el ejercicio fiscal 2015.

Al respecto, la SHCP asignó al Estado de México 63,757,070.8 miles de pesos derivados del el FGP; y 1,701,934.9 miles de pesos derivados del FFM, para sumar un total de 65,459,005.8 miles de pesos para el ejercicio fiscal 2015.

- El poder ejecutivo del Estado de México, a través de la SFEM, publicó en la Gaceta del Gobierno del 13 de febrero de 2015, el acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada municipio por concepto de las Participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2015<sup>32</sup>, de los cuales le corresponderían a Valle de Chalco los siguientes.

**Cuadro 8**

**Montos y porcentajes de las Participaciones 2015  
percibidas por el municipio de Valle de Chalco**  
(Miles de pesos)

Concepto	Porcentaje	Monto
Fondo General de Participaciones	1.680060%	210,470,684.0
Fondo de Fomento Municipal	1.680060%	26,607,682.0
Fondo de Fomento Municipal derivado de la Coordinación mediante Convenio del Impuesto Predial	0.000000%	0.0
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	1.680060%	4,021,611.0
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	1.680060%	6,783,352.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	1.680060%	2,012,638.0
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo (Adeudos de Tenencia Federal)	1.680060%	21,882.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación	0.864200%	14,328,064.0
Art. 4o-A, Fracción I de la LCF (Gasolinas)	1.389669%	7,370,678.0

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet [www.legislacion.edomex.gob.mx](http://www.legislacion.edomex.gob.mx) de la Dirección de Legalización y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del gobierno del Estado de México.

Concepto	Porcentaje	Monto
Art. 4o-A, Fracción II de la LCF (FOCO)	1.889669%	1,448,303.0
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo (Estatal)	1.680060%	6,067,356.0
Impuesto Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados	0.328598%	333,055.0
Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos u Juegos Permitidos con Cruce de Apuesta	1.680060%	<u>617,139.0</u>
Totalidad de las Participaciones enteradas al municipio.		280,082,444.0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en la Gaceta del Gobierno del Estado de México núm. 28 del 13 de febrero de 2015, correspondiente al acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de las Participaciones federales y estatales, para el ejercicio fiscal 2015.

#### 4.3.1 Participaciones pagadas al municipio de Valle de Chalco en 2015

En lo que respecta al pago de las Participaciones correspondientes al ejercicio fiscal 2015 al municipio, existen tres fuentes oficiales en las cuales se puede obtener dicha información.

- I. La primera de ellas es la publicada mediante el Acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas, variables utilizadas y montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de las Participaciones federales en 2015; en donde le fueron enterados al Municipio 280,082.4 miles de pesos, los cuales incluyeron los ingresos pertenecientes a los incisos C), H) e I) de la fracción I del artículo 219 del CFEM.
- II. La segunda corresponde a lo reportado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios 2015<sup>33</sup>; en el que señaló, que el municipio recaudó 310,972.6 miles de pesos por concepto de Participaciones federales y estatales, como lo muestra el cuadro analítico siguiente.

<sup>33</sup> Este documento puede ser consultado en el portal de internet del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) [www.osfem.gob.mx](http://www.osfem.gob.mx).

## Cuadro 5

**Participaciones recaudadas  
por Valle de Chalco en 2015, reportadas por la OSEM**  
(miles de pesos)

Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	<u>928,748.0</u>	
Ingresos Federales	873,077.2	
Participaciones		302,981.3
Otros		570,095.9
Ingresos Estatales	55,670.8	
Participaciones		7,991.3
Otros		47,679.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Estado Analítico de Ingresos Integrado del municipio de Valle de Chalco Solidaridad contenido en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios 2015.

- III. La tercera, se observa en lo publicado en el portal de internet de la SFEM<sup>34</sup>, en donde, la Subsecretaria de Ingreso de la SFEM publicó las Constancias de Liquidación de Participaciones mensuales correspondientes al 2015, con las que le fueron pagados 325,472.6 miles de pesos al municipio por concepto de Participaciones, como se indica en el siguiente cuadro analítico.

## Cuadro 6

**Participaciones reportadas como pagadas mediante  
Constancias de Liquidación Mensuales al municipio de Valle de Chalco durante 2015**  
(miles de pesos)

Periodo	Importe Bruto	Importe Neto	Disminuciones
Enero	22,533,160.96	20,536,017.38	1,997,143.58
Febrero	24,919,979.63	20,942,855.84	3,977,123.79
Marzo	30,299,176.85	26,327,686.22	3,971,490.63
Abril	27,830,723.07	23,820,807.19	4,009,915.88
Mayo	33,036,422.21	29,088,475.97	3,947,946.24
Junio	28,092,339.30	24,118,949.04	3,973,390.26
Julio	25,655,112.41	21,642,899.18	4,012,213.23
Agosto	26,396,407.10	22,933,062.65	3,463,344.45
Septiembre	27,376,150.93	23,898,095.61	3,478,055.32
Octubre	27,542,865.72	24,497,041.56	3,045,824.16
Noviembre	24,238,101.81	21,928,740.78	2,309,361.03
Diciembre	<u>27,552,159.09</u>	<u>27,042,449.62</u>	<u>509,709.47</u>
Consolidado	325,472,599.08	286,777,081.04	38,695,518.04

Fuente: Elaboración propia con información publicada en el portal oficial en internet de la Secretaría de Finanzas del Estado de México (2018).

<sup>34</sup> Portal de internet de la Secretaría de Finanzas del Estado de México <http://finanzas.edomex.gob.mx> de la Dirección General de Política Fiscal.

Cabe destacar que las doce constancias de liquidación de Participaciones consultadas en el portal oficial de internet de la SFEM no permiten saber los meses en los cuales se llevó acabo los ajustes pertinentes establecidos en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 244 del CFEM.

#### 4.3.2 Participaciones que debieron ser pagadas al Municipio en 2015

A razón de la fórmula establecida en el artículo 219 del CFEMM, se obtuvieron los valores requeridos de las variables para calcular las Participaciones del municipio, correspondientes al ejercicio fiscal 2015.

$P_{i,t-1}$	288,486.00
$P_{t-1}$	0.034
$R_t$	17,484,804.49
$R_{t-1}$	17,181,211.90
$n_i$	396,157
$N$	16,225,409
$IMi_{t-1}$	114,899.30
$\sum IMi_{t-1}$	5,059,062.90

Cabe destacar que para las variables “ $n_i$ ” y “ $N$ ”, (población de los Municipios); “ $IMi_{t-1}$ ” y “ $\sum IMi_{t-1}$ ” (recaudación del impuesto predial, derechos de agua potable y drenaje de los Municipios); y “ $\pi_{t-1}$ ” (Inflación anual del año inmediato anterior) interpuestas en la fórmula del artículo 2019 del CFEMM, se precisan las fuentes oficiales de donde se retomara la información requerida.

$n_i$	Última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los Municipios.
$N$	

$\pi_{t-1}$	INPC publicado por el Banco de México (BM) <sup>35</sup> o la institución que lo sustituya en la medición de dicho índice.
$IM_i, t-1$	última cuenta pública oficial con que cuente el OSFEM al mes de diciembre del año para el que se efectúa el cálculo.
$\sum IM_i, t-1$	

Entendido lo anterior, de acuerdo al último censo poblacional realizado por el INEGI en 2015, la población oficial del municipio fue de 396 mil 157 pobladores, mientras que la población del resto de los Municipios que integran al Estado de México sumada a la de Valle de Chalco es de 16 millones 225 mil 409 pobladores. Asimismo, el INEGI reportó una inflación anual en 2014 de 4.08%.

Por su parte, de acuerdo al apartado “Estado Analítico de Ingresos Comparativo del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios”, emitido por el OSFEM en 2014, el municipio recaudó por concepto de suministro de servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje 114,899.3 miles de pesos, asimismo, en dicho informe se obtuvo, la recaudación total por los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje correspondiente al resto de los Municipios del Estado, por un monto de 5,059,062.9 miles de pesos.

En el caso de la variable  $Pi_{t-1}$  (REP percibida por el municipio en el año 2014) se obtuvieron tres valores diferentes, toda vez que el artículo 219 del CFEM, no define la fuente oficial encargada de publicar las Participaciones de la REP efectivamente recibidas por los Municipios del Estado de México.

---

<sup>35</sup> Acorde con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008, a partir del 15 de julio de 2011 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene la facultad exclusiva de elaborar y publicar los índices nacionales de precios. En consideración a lo anterior, la información sobre la inflación referente a junio de 2011 fue la última publicada por el Banco de México. El INEGI comenzó la difusión de la información con los resultados correspondientes a la primera quincena de julio de 2011.

**Ingresos efectivamente percibidos por el municipio de Valle de Chalco  
durante 2014 y 2015 por concepto de Participaciones  
de acuerdo a la fuente de extracción**

(miles de pesos)

Fuente	2014	2015	Variación
Gaceta del Gobierno	280,392.2	280,082.4	-309.8
OSFEM	285,323.8	302,981.3	17,657.5
SFEM	288,485.9	325,472.6	36,986.7

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de las Participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2014 y 2015 publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México; del Informe de la Cuenta Pública del Estado de México; y de las constancias de liquidación de Participaciones publicadas por la Subsecretaría de Ingresos del Estado de México correspondientes al ejercicio fiscal 2014 y 2015 en su portal de internet.

En los casos, en donde la información es retomada de la OSFEM y de la SFEM, existen incrementos abruptos en los ingresos del municipio por 17,657.5 y 36,986.7 miles de pesos respectivamente, en tanto que los montos reportados de la Gaceta del Gobierno manifiestan una disminución de 309.8 miles de pesos, que representa el 1.1%.

Se asume que las variaciones de datos entre las fuentes (Gaceta del Gobierno, OSFEM y SFEM) se debe a las metodologías de ajuste utilizadas por la SHCP, sin embargo, ello resulta de un vacío en el marco jurídico por no precisar la fuente oficial encargada de publicar los montos efectivamente recaudados por el municipio y que por ende serán utilizados para calcular las Participaciones de los Municipios.

En consecuencia, para calcular las Participaciones que debieron ser pagadas al municipio en 2015, se realizaron los cálculos con base a REP percibida por el municipio en el año 2014 publicada en la Gaceta del Gobierno, lo reportado por el OSFEM y por la Subdirección de Ingresos de la SFEM.

El siguiente cuadro analítico presenta los resultados de los cálculos que se realizaron con base en las tres fuentes oficiales.

**Variaciones entre los ingresos efectivamente percibidos y los ingresos calculados  
por el municipio de Valle de Chalco por concepto de Participaciones 2015**

(miles de pesos)

Fuentes	Participaciones			variaciones		
	2014	2015				
	Enteradas	Enteradas	Calculadas			
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)	(c-b)
OSFEM	285,323.8	302,981.3	288,582.7	17,657.5	3,258.9	14,398.6
SFEM	288,485.9	325,472.6	291,852.3	36,986.7	3,366.4	33,620.3
Gaceta del Gobierno	280,392.2	280,082.4	283,483.4	-309.8	3,091.2	-3,401.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de las Participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2014 y 2015 publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México; del Informe de la Cuenta Pública del Estado de México; y de las constancias de liquidación de Participaciones publicadas por la Subsecretaría de Ingresos del Estado de México correspondientes al ejercicio fiscal 2014 y 2015 en su portal de internet.

Como ya se señaló anteriormente, las Participaciones reportadas por la OSFEM y la SFEM en 2015 presentan incrementos abruptos con relación a las Participaciones efectivamente enteradas durante el 2014, demostrándose un crecimiento irracional y una fuerte relación asimétrica entre sí.

Con base en la información retomada de la OSFEM, la SFEM y la Gaceta del Gobierno, durante el año 2015 el municipio debió percibir 288,582.7 miles de pesos, 291,852.3 miles de pesos y 283,483.4 miles de pesos, respectivamente. A razón de los montos calculados, estos no presentan incrementos abruptos con relación a las Participaciones efectivamente enteradas durante el 2014 y 2015, demostrándose un crecimiento racional.

En referencia al cálculo en el que se retomó información de la OSFEM, las Participaciones transitaron de 285,323.8 miles de pesos a 288,582.7 miles de pesos, a razón de un incremento de 3,258.9 miles de pesos, mientras que las Participaciones que retomaron información de la SFEM transitaron de 288,485.9 miles de pesos a 291,852.3 miles de pesos, con un incremento de 3,366.4 miles de pesos, asimismo, los montos que retomaron información de la GG, presentan un crecimiento constante y racional, toda vez que en 2014 fueron de 280,392.2 miles de pesos y en 2015 alcanzó los 283,483.4 miles de pesos, a razón de un incremento

de 3,091.2 miles de pesos, bajo esta perspectiva se calcula que no le fueron entregados al municipio 3,401.0 miles de pesos por concepto de Participaciones.

Si bien la SHCP presume de implementar un mecanismo semestral de reajuste de Participaciones entregadas a los Municipios, esta no tiene una explicación racional de las variaciones abrupta existe entre las Participaciones recibidas en 2014 y 2015.

## **Conclusiones**

Si bien es cierto que con el Convenio de Adhesión al SNCF y el Convenio de Colaboración Administrativa se ha pretendido descentralizar la administración pública para disminuir los costos de recaudación y para descentraliza el gasto, la realidad nos enfrenta a una fuerte centralización administración pública que se ha encargado de distribuir los recursos con un alto margen de discrecionalidad al marguen de incumplir la fracción IV, apartado b) del artículo 115 constitucional.

Esta transgresión al mandato constitucional se debe principalmente a que el artículo 6o. de la LCF, al intentar reglamentar el artículo 115 constitucional, vulnera la libertad administrativa de la hacienda pública municipal, cuando interpone al gobierno del Estado (poder ejecutivo) como intermediario, en una relación que en principio fue pactada únicamente entre los gobierno Federal y Municipal, para estimar y entregar las Participaciones a Municipios, la cual excluye la intervención de los gobiernos de las entidades federativas, a reserva del poder legislativo local, quien determinar las bases, plazos y montos para la entrega de Participaciones.

Por consiguiente, el artículo antes citado es nulo de pleno derecho en lo contradiga a la Constitución, toda vez que se faculta a los gobiernos de las entidades federativas como intermediarios en sustitución de la SHCP para que la Federación cubra las Participaciones a los Municipios, como se demuestra a continuación.

- I. Por qué es a través de la celebración de Convenios de Adhesión al SNCF con la SHCP en representación del gobierno Federal, donde se permite a los gobiernos estatales renunciar a mantener vigentes los impuestos estatales o municipales contrarios a 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, a cambio de recibir porcentajes fijos de todos los impuestos federales, con el objetivo de obtener mayores recursos en proporciones constantes de la recaudación federal.
  
- II. Y que al aceptar los términos convenios, el gobierno federal suspende la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales dejando a los impuestos de las haciendas públicas locales en suspenso desde el 1o. de enero de mismo de 1980.

Incluso, aun cuando el precedente jurídico del artículo 115 constitucional evoca la libertad administrativa de las haciendas públicas municipales, el artículo 77 fracción XXXIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, faculta al gobernador de la entidad como el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la legislatura del Estado de México.

Este mecanismo hace evidente la discrecionalidad con la que las Participaciones han sido manipuladas por el poder ejecutivo del Estado de México, vulnerando la libertad administrativa del municipio y la del resto de Municipios del Estado, por no haber otorgado certeza de los montos que tendrían que haberse obtenido por Participaciones, lo cual se traduce en un fraude fiscal en contra de la hacienda pública municipal, caracterizado por la violación sistemática de la Constitución e incluso de las normas secundarias que el mismo Estado de México ha establecido.

Para muestra de ello, tras haber realizado cálculos en los términos del CFEM, en 2015 no fueron entregados al municipio 3,401.0 miles de pesos por concepto de Participaciones; desde el año 2007 al 2018 fueron entregados anualmente al municipio ingresos crecientes por concepto de Participaciones, sin embargo en 2015, se le entregaron recursos por 280,082.4 miles de pesos, los cuales resultaron ser menores por 309.8 miles de pesos (0.1%) al percibido en 2014 (280,392.2 miles de pesos). De esta forma la SFEM en representación del poder ejecutivo del Estado de México infringió el artículo 221 del CFEM, toda vez que el municipio recibió en el ejercicio fiscal 2015 menores ingresos a los observados en el ejercicio fiscal 2014, y que, para este efecto, la SFEM debió publicar los coeficientes de Participaciones por excepción a la fórmula del artículo 219.

**Cuadro 9**

**Participaciones pagadas al Municipio Valle de Chalco durante el periodo de 2007 a 2018**

(millones de pesos a pesos corrientes)

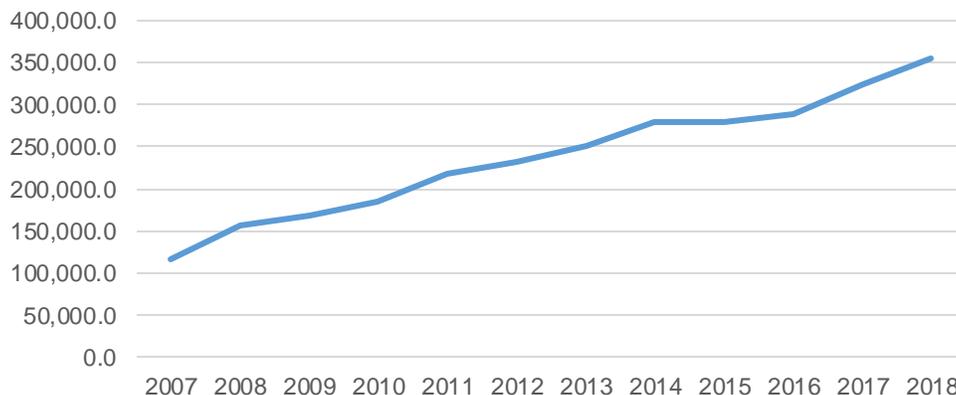
Año	Participaciones	TCA (%)
2007	116,765.9	
2008	156,433.1	34.0
2009	168,192.9	7.5
2010	185,235.6	10.1
2011	218,070.2	17.7
2012	231,628.9	6.2
2013	251,509.5	8.6
2014	280,392.2	11.5
2015	280,082.5	-0.1
2016	287,830.4	2.8
2017	323,748.6	12.5
2018	355,681.4	9.9

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de internet oficial de la Secretaría de Finanzas del Estado de México en 2018.

**Gráfico 3**

**Tendencia positiva de crecimiento por el pago de Participaciones al Municipio Valle de Chalco 2007-2018**

(millones de pesos a pesos corrientes)



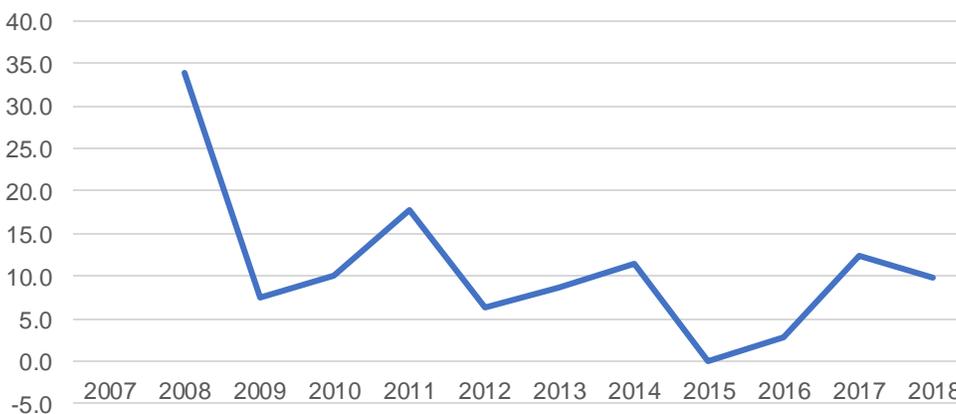
Fuente: Elaboración propia con datos del portal de internet oficial de la Secretaría de Finanzas del Estado de México en 2018.

Contrario al crecimiento de las Participaciones recibidas por el municipio durante 2007-2018, las tasas de crecimiento anuales de las Participaciones durante todo este periodo (2007 – 2018) demuestran que el municipio año con año ha disminuido su ritmo de crecimiento.

**Gráfico 4**

**Tasa de Crecimiento Anual de las Participaciones entregadas al municipio de Valle de Chalco**

(2007-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal de internet oficial de la Secretaría de Finanzas del Estado de México en 2018.

Esta caída en la recaudación que marca el gráfico 4, supondría que es un efecto directo del entorno económico nacional, que durante el 2015 sufrió la caída de los precios del petróleo; en donde la mezcla mexicana del petróleo crudo se ubicó en 43.3 dpb, 49.4% menos al registrado en 2014 (85.5 dpb) acrecentado por la disminución de la producción de petróleo. Hechos que impactaron sobre el crecimiento del producto interno bruto.<sup>36</sup>

Pero a pesar del entorno adverso, la economía mexicana registró un crecimiento más alto que el observado en 2014. Durante 2015, el incremento de los ingresos tributarios aunado a la contratación de coberturas petroleras y al ajuste preventivo del gasto, contrarrestaron la caída de los ingresos petroleros (SHCP, 2019).

**Cuadro 10**

**Situación financiera del sector público  
enero-diciembre 2014-2015.**

(millones de pesos)

Concepto	Enero-Diciembre		
	2014	2015	Crecimiento (%)
Ingresos Presupuestarios	3,983,056.1	4,266,989.5	4.3
Petroleros 1_/	1,221,163.9	843,433.7	-32.8
Gobierno Federal	780,414.4	414,424.4	-48.3
Pemex 2_/	440,749.5	429,009.3	-5.2
No petroleros	2,761,892.2	3,423,555.9	20.7
Gobierno Federal	2,107,645.2	2,765,646.8	27.7
Tributarios	1,807,813.8	2,361,233.6	27.2
No tributarios	299,831.5	404,413.2	31.3
Organismos y empresas	654,247.0	657,909.1	-2.1

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del portal oficial de la SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas".

Otra referencia que explica esta caída en la recaudación, es la baja recaudación de ingresos propios del municipio por el cobro de predial, agua y drenaje, desde el

<sup>36</sup> Información recuperada del subapartado "Perspectivas Económicas", del apartado "Panorama Económico" correspondiente al Tomo I, "Resultados Generales" de la Cuenta Pública 2015 del gobierno federal publicada en el portal de internet de la SHCP

ejercicio fiscal 2013 hasta el 2015, el esfuerzo fiscal del municipio se desincentivó, pasos de 118,800.4 miles de pesos recaudados en 2013 a 36,869.1 miles de pesos en 2015, año en el que obtendría su recaudación más baja, para después repuntar en 2016 con una recaudación de 44,243.0 miles de pesos.

**Cuadro 11**

**Recaudación de los ingresos propios  
de Valle de Chalco 2013-2016**

(miles de pesos)

Año	Predial (a)	Agua y drenaje (b)	Ingresos propios (a+b)
2013	38,898.2	79,902.2	118,800.4
2014	33,461.9	81,437.4	114,899.3
2015	36,869.1	74,073.2	110,942.3
2016	44,243.0	78,418.7	122,661.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico de Ingresos Integrado Del Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública o de Valle de Chalco solidaridad, emitido en por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

La notable pérdida del esfuerzo fiscal entre 2013 y 2015 demuestra la dependencia económica a las transferencias federales que le permitan solventar adecuadamente sus gastos, como se puede observar en la siguiente gráfica.

**Cuadro 12**

**Ingresos propios ponderados  
de Valle de Chalco 2013-2016**

(miles de pesos)

Año	Ingresos propios	Participaciones	%
2013	118,800.4	249,226.2	47.7%
2014	114,899.3	280,392.2	41.0%
2015	110,942.3	280,082.5	39.6%
2016	122,661.7	295,398.5	41.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico de Ingresos del Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015 de Valle de Chalco, emitido en por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; y el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas, variables y montos estimados que recibirán los Municipios por Participaciones federales y estatales del ejercicio fiscal 2015.

Es fundamental recordar, que si bien, el propósito del ramo 28 (Participaciones), busca resarcir o compensar a las regiones más atrasadas, este no debería inhibir los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales, de tal manera que, el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y cerrar las brechas de desigualdad regional.

Sin embargo, a raíz de la reforma fiscal de 2007, el Valle de Chalco y el resto de los Municipios del Estado de México practican un proceso de proyección de ingresos y egresos, mediante el método de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), con base al Manual para la Planeación y Presupuesto Municipal, utilizado por el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México.

Además resulta conveniente que el cálculo, estimación y aprobación de los proyectos de ingresos y egresos en años anteriores y posteriores a 2015, se postergaron hasta el plazo máximo que tiene el poder ejecutivo del estado y la SFEM (el 15 de febrero<sup>37</sup>) para enterar a los Municipios los montos asignados. No obstante, en 2015 no se postergó el cálculo, la estimación y la aprobación de los proyectos de ingresos y egresos.

Dicho de esta manera, se infiere que, por el método utilizado, la hacienda pública de Valle de Chalco omite calcular los ingresos que le corresponderían por concepto de Participaciones federales y estatales de conformidad al artículo 219; fracciones I y II; 221 del CFEM. Por ello, los gobiernos estatal y municipal pasan por alto imprecisiones en el desarrollo de la fórmula de distribución de Participaciones del artículo 219 del CFEM, y en su lugar se realiza un cálculo estimado de sus ingresos, con base a información desfasada e imprecisa, como se demuestra a continuación.

---

<sup>37</sup> Acta correspondiente Sexta Sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad celebrada el 15 de febrero en el que se aprobó el presupuesto definitivo y modificado de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2013; y Acta de la Trigésima Sesión Extraordinaria de cabildo celebrada en la ciudad de Valle de Chalco, Estado de México el 15 de febrero del 2018, donde se aprobó el presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2018. Los documentos fueron obtenidos del portal de internet del municipio durante el año 2018.

- 1) A decir de la variable " $Pi_{t-1}$ " tanto la Gaceta del Gobierno, el OSFEM y la SFEM emiten montos diferentes sobre la REP entregadas al municipio en 2014, lo cual distrae y consecuentemente distorsiona el desarrollo de la formula por parte de los Municipios, toda vez que la formula no precisa la fuente oficial de donde se pueda retomar la REP del año inmediato anterior.

Si bien la SHCP presume de implementar un mecanismo semestral de reajuste de Participaciones entregadas a los Municipios, esta no puede explicar de manera racional la variación abrupta entre las Participaciones enteradas en 2014 y 2015.

- 2) En cuanto a las variables  $N$  y  $ni$ , es preciso conocer el número de población actual del Estado de México y por consiguiente el de los Municipios que lo conforman, sin embargo la información utilizada presume irregularidades; toda vez que para el año 2015, la última información poblacional que el INEGI dio a conocer para el municipio (357 mil 645 habitantes) proviene del censo de población y vivienda 2010. Como evidencia de ello es que en los informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del estado y Municipios 2015, la OSFEM replica la información del censo de población y vivienda 2010, por tanto, desde el año 2010 al 2015 la información poblacional del municipio no se ha actualizado anualmente. En contraste, la última información poblacional del Estado México que dio a conocer el INEGI, retomo información de la encuesta intercensal realizada durante el 2015.<sup>38</sup>

En lo general el municipio del Valle de Chalco y el resto de los Municipios del Estado de México, estiman su población con base a una tasa de crecimiento anualizadas para proyectar el crecimiento poblacional. Al igual que estos, la

---

<sup>38</sup> La información de 2015 corresponde a una estimación de la población total realizada para los ámbitos nacional y entidad federativa con base en la Encuesta Intercensal (EIC) 2015, que permite su comparación con la serie censal.

entidad federativa utiliza una población estimada, aunque más actualizada, sin embargo, en ambos casos los datos tienen un carácter provisional que no necesariamente reflejan las condiciones reales del municipio y la entidad.

Esta incompatibilidad en las variables utilizadas para el desarrollo de la fórmula, genera distorsiones sobre el cálculo, tras no considera el crecimiento real de la población estatal y municipal.

3) Respecto a los coeficientes de distribución **C<sub>1</sub>** y **C<sub>2</sub>**, contenidos en la fórmula referida en el artículo 219 del CFEM y cuya importancia distributiva en la fórmula representa el 70.0% y el 30.0%, presentan los siguientes errores aritméticos.

a) Relativo a la variable **C<sub>1</sub>** que atiende el comportamiento poblacional de todos los Municipios del Estado de México.

$$\text{Ecuación (1)} \quad C_{1,i,t} = n_i / N$$

El cociente que resulta de dividir la población absoluta del año 2015 del municipio *i* (Valle de Chalco), entre la población absoluta todos los Municipios que integran al Estado de México en el mismo año, es un índice de representación poblacional del municipio *i* respecto de la población absoluta del Estado. De ahí que, dicha ecuación suponga, por una parte, que el ritmo de crecimiento poblacional del municipio *i* es igual al ritmo de crecimiento al del resto de los Municipios, lo cual no necesariamente tendría que ser así, toda vez que, entre estos, se presentan distintas tasas de crecimiento, producto de factores geográficos y económicos específicos y, por otra parte, omite medir el crecimiento poblacional absoluto e individual de cada municipio anualmente.

Dando lugar a la distribución a partir del nivel de población absoluta de cada municipio, el cual difícilmente manifestará variaciones importantes durante el tiempo, por ejemplo; En 2010 el municipio de Ecatepec de Morelos, presentó una población de 1 millón 656 mil 107 habitantes y en 2015 ascendió a 1 millón 677 mil 768 habitantes, este creció a razón de 21 mil 580 habitantes a una tasa de crecimiento anual de 1.3%, mientras que la población del Valle Chalco en 2010 fue 357 mil 645 habitantes y ascendió en 2015 a 396 mil 157 habitantes, a razón de 38 mil 512 habitantes adicionales con una tasa de crecimiento poblacional anual de 10.8% en 2015, por lo que en teoría supondría que el municipio más pequeño recibiría una cantidad mayor de Participaciones respecto a las recibidas el año inmediato anterior, por haber aumentado su población, y en teoría, por haber aumentado la base gravable del municipio. En cambio, el municipio más grande y poblado mantuvo el ingreso de Participaciones, solo por el hecho de haber sostenido su población absoluta con tasas de crecimiento pequeñas.

Es de esta manera como la ecuación margina a los Municipios con menor población relativa, pero con crecimientos poblacionales absolutos más representativos, de los mejores puestos para la distribución de Participaciones.

- b) Por su parte, la variable  $C_2$  que entiende a la capacidad de recaudación impositiva (por concepto de predial y agua) de todos los Municipios del Estado de México.

$$\text{Ecuación (2)} \quad C_{2,i,t} = \frac{IM_{i,t-1}}{\sum IM_{i,t-1}}$$

Al igual que  $C_1$ , el cociente que resulta de dividir la recaudación obtenida en 2015 del municipio  $i$  (Valle de Chalco), entre la recaudación absoluta todos los Municipios del Estado de México, supone que el

crecimiento en la recaudación absoluta del municipio / es constante de un periodo a otro y similar al resto de Municipios, sin embargo, los ritmos de crecimiento presentan distintas tasas de crecimiento.

La distribución a partir de la recaudación absoluta del municipio, manifestó variaciones importantes durante el tiempo, por ejemplo; En 2013 el municipio recaudó 118,800.4 miles de pesos y en 2015 recaudó 110,942.3 miles de pesos, este disminuyó 7,858.1 miles de pesos con tasas negativas anuales de 3.3%, mientras que sus ingresos provenientes de las Participaciones en ese mismo periodo, que pasaron de 249,226.2 miles de pesos en 2013 a 280,082.5 miles de pesos en 2015, a pesar de su incremento de 30,856.2 miles de pesos, las tasas de crecimiento anuales contrastaron; de 2013 a 2014 se registró una tasa de crecimiento anual de 12.2% mientras que de 2014 a 2015 la tasa fue negativa (-0.1%).

Lo anterior manifiesta que en el actual SNCF no figura una correlación lógica entre los disminuidos esfuerzos del municipio por recaudar sus propios ingresos y sus crecientes ingresos provenientes de las Participaciones.

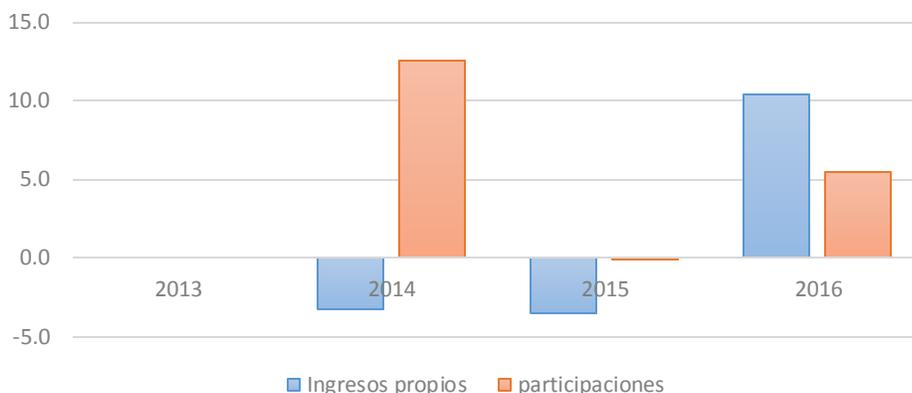
**Cuadro 13**

**Tasas crecimiento de los ingresos  
de Valle de Chalco 2013-2016**

Año	Propios	Participaciones
2013		
2014	-3.3	12.5
2015	-3.4	-0.1
2016	10.6	5.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015 a Valle de Chalco solidaridad, y el acuerdo por el que se da a conocer montos estimados que recibirán los Municipios por Participaciones federales y estatales del ejercicio fiscal 2015.

**Ritmo de crecimiento de los ingresos de Valle de Chalco 2013-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Analítico de Ingresos del Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015 de Valle de Chalco solidaridad, emitido en por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; y el acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas, variables y montos estimados que recibirán los Municipios por Participaciones federales y estatales del ejercicio fiscal 2015.

Para muestra de lo anterior y de acuerdo calendario de entrega de los montos estimados a las entidades federativa del FGP y del FFM, para el ejercicio fiscal de 2015; aun cuando en 2014 la Ciudad de México recaudo por concepto de agua y drenaje fue de 18,993,934.7 miles de pesos, superando a la recaudación del Estado de México (9,189,088.3 miles de pesos). Por su parte, la Ciudad de México obtuvo un menor coeficiente de participación (7.6%) mientras que el Estado de México obtuvo el 12.9%, lo cual manifiesta que la lógica de correlación entre los crecientes ingresos provenientes de las Participaciones y los disminuidos esfuerzos del estado por recaudar ingresos propios, desincentiva en efecto la recaudación.

**Evolución de la recaudación municipal**  
(miles de pesos)

Entidades	Recaudación de agua y predial		Población 2014	Población 2015	Coeficientes de participación 2014	Coeficientes de participación 2015
	2013	2014				
Distrito Federal	17,004,576.8	18,993,934.7	8,891,375	8,851,952	7.8	7.6
México	9,272,071.2	9,189,088.2	16,396,826	16,902,058	14.0	12.8

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del FGP y FFM, por el ejercicio fiscal 2014 y 2015.

No obstante, la lógica de correlación entre el incremento poblacional y los crecientes ingresos provenientes de las Participaciones, confirma que la recaudación local es desincentivada.

### Recomendaciones

1. Para contrarrestar el perjuicio derivado del acto inconstitucional que se practica recurrentemente sobre los Municipios que conforman al Estado de México, estos solo podrán reclamar sus derechos financieros por medio de una controversia constitucional ante la SCJN, interpuesta únicamente por el presidente municipal en los términos que la ley orgánica municipal disponga; en dicha controversia deberá sustentar que los mecanismos jurídicos con los que se hace entrega y recepción de las Participaciones federales implementados en la LCF y CFEMM carecen del elemento subjetivo del acto jurídico y que estos están afectados de nulidad absoluta, por lo que no existe plazo para inconformarse en contra de ellos y no existe ni puede existir ley alguna que dé juridicidad a actos que no la tienen.

Con la controversia presentada, el municipio se vería posibilitado de solicitar a la SCJN que exija a la SHCP, mostrar las facultades con las que está entregó al ejecutivo estatal las Participaciones de los Municipios y al gobernador del Estado de México bajo que facultades las recibió y con qué mecanismos las distribuyó, ya que se demostró que las bases, plazos y montos que fueron publicados no fueron utilizados adecuadamente para el cálculo de las Participaciones.

2. Respecto a la variable  $C_1$  se sugiere modificar la ecuación (1) de la siguiente manera:

$$\text{Ecuación (1b)} \quad C1_{i,t} = \frac{n_{i,t} - n_{i,t-1}}{N_t - N_{t-1}}$$

Esta nueva fórmula, en principio, consideraría el crecimiento relativo del año  $t$  respecto al del año  $t-1$  del municipio  $i$ , que al dividirse entre el incremento relativo de todos los Municipios que integran al Estado de México, se obtenga un coeficiente de distribución más equitativo, como se ilustra a continuación.

**Cuadro 15**

**Comportamiento histórico de la población del municipio de Valle de Chalco 1995-2015**

Año	Valle de Chalco		Estado de México		C1c
	V. Chalco	T/Cam	E. México	T/Cae	
1995	287,073		11,707,964		
2000	323,461	36,388	13,096,686	1,388,722	0.0262
2005	332,279	8,818	14,007,495	910,809	0.0097
2010	357,645	25,366	15,175,862	1,168,367	0.0217
2015	396,157	38,512	16,225,409	1,049,547	0.0367

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos económicos 2010 y 2015 por el INEGI.

Con el cálculo anterior, el municipio obtiene un mayor coeficiente de distribución para el ejercicio fiscal 2015, lo cual se traducirá evidentemente en mayores ingresos en Participaciones.

3. Relativo a la variable  $C_2$  se sugiere modificar la ecuación (2) de la siguiente manera:

$$\text{ecuación (2.1)} \quad C2_{i,t} = \frac{IM_{i,t-1}}{\sum IM_{i,t-1}}$$

Esta nueva fórmula, en principio considerar únicamente los incrementos en la recaudación del municipio relativo al año  $t$  respecto al del año  $t-1$  que, al dividirse entre el incremento relativo el resto de Municipios, se obtendrá un coeficiente de distribución más apegado a la realidad para que incentive la recaudación.

## Bibliografía

- Banco de México (BANXICO). (s.f.). Obtenido de <http://www.banxico.org.mx/>.
- Benitez, D. B. (2012). *Devolución de Facultades Hacendarias* (1° ed.). (E. L. Ávalos, Ed.) D.F., México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas . Obtenido de [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)
- El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (IFOEM). (2018). Obtenido de <https://www.ipomex.org.mx/>.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). Obtenido de [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) .
- Garcia, J. P. (2016). *Adeudos en Participaciones federales para los Municipios del Estado de Puebla, periodo de 1980-2016 (tesis de pregrado)*. Ciudad Universitaria, D.F., México: UNAM.
- Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México* (1 ed.). (I. d. Jurídicas, Ed.) México, D.F: UNAM.
- Huerta, J. A. (2002). *Temas selectos de finanzas públicas*. D.F, México: Editorial Porrúa.
- ILLSEN, I. d. (2001). *El Federalismo fiscal en México*. México: LVIII Legislatura del Senado de la Republica. Recuperado el 8 de enero de 2019, de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1731>
- INAP. (2012). *Manual de Tranferencias Federeles para Municipios* (cuarta edición, 2012 ed.). (J. A. Ahumada, Ed.) D.F., México: Secretaría de Gobernación.
- Instituto de Invesyigaciones Jurídicas. (s.f.). *Biblioteca juridica virtual*. Recuperado el 13 de abril de 2018, de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx): <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3133/6.pdf>
- Moreno, I. H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la economia y la plítica* (Vol. Doumento de Trabajo núm. 84 ). D.F, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinion Pública de la Camara de Diputados, LX Legislatura.
- Olivares, M. A. (2004). *Participaciones Municipales en Ingresos Federales no pagadas a los Municipios del Estado de Oaxaca, en el periodo 1980-2002 (tesis de pregrado)*. Nezahualcóyotl, Estado de México , Mexico : UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (s.f.). Obtenido de <https://www.osfem.gob.mx/>.

Ramírez, F. T. (1984). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

Ramos, N. M. (2010). *Federalismo Fiscal en México; Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. D.F., México: Instituto de Investigaciones Económicas.

Rodríguez, H. C. (2005). *Participaciones pagadas a los Municipios del Estado de México de 1980 a 2002 (Tesis de pregrado)*. Universidad Autónoma de México, Nezahualcóyotl, México.

Secretaría de Gobernación. (2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <http://www.dof.gob.mx>.

Secretaría de Justicia y Derechos Humanos EDOMEX. (s.f.). *Dirección de Legalización y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno"*. Obtenido de <http://legislacion.edomex.gob.mx/periodico>.

Soto, R. M. (2008). *Participaciones municipales en ingresos federales no pagadas a los municipios del Estado de Chiapas, en el periodo 1980-2006 (Tesis de pregrado)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nezahualcóyotl, México.

Urzúa, F. K. (agosto de 2016). *La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética* (Vol. Documento de Trabajo). (T. d. Monterrey, Ed.) D.F., México : Escuela de Gobierno y Transformación Pública .