

CAPÍTULO QUINTO

COORDINACIÓN FISCAL

Aunque desde 1954 existe la coordinación fiscal,³⁷⁷ fue desde 1980 que junto con la nueva ley en la materia³⁷⁸ entró en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.³⁷⁹ Para pertenecer a él, los estados debieron firmar convenios de adhesión en los que se obligaron —a cambio de participar en la recaudación federal— a abstenerse de mantener en vigor gravámenes contrarios a dicho sistema, y de establecer nuevos tributos que lo fueran.

³⁷⁷ Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *DOF* del 28 de diciembre de 1953, fue formándose en diferentes épocas, y con diversos criterios, un sistema de participaciones que por referirse a cada impuesto individualmente considerado, carecía de principios congruentes en cuanto a la determinación de los impuestos que podían ser participables, de uniformidad y coherencia en cuanto al monto por repartir, y al método para distribuirlo. Estas deficiencias fueron corregidas al canalizar a través de un solo instrumento la porción de los impuestos federales destinada a ser compartida, y al dividirla conforme a un único procedimiento. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México, UNAM, 2006, p. 233.

³⁷⁸ *DOF* del 27 de diciembre de 1980.

³⁷⁹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que a través de la participación local en los impuestos federales, de la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federadas, y de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la federación, los estados y los municipios. Como el ingreso tributario es el más importante de los recursos que permiten una sana economía presupuestal, para dotar a las diferentes jurisdicciones de autonomía suficiente con el objetivo de responder a las necesidades de su población, se requiere de un sistema fiscal que dé orden y congruencia al conjunto de impuestos, permita que el nivel de gobierno que puede administrarlos con mayor eficiencia lo haga, y distribuya racionalmente —de acuerdo con los programas presupuestados— los recursos captados en común en todos los niveles de gobierno. Chapoy Bonifaz, *op. cit.*, p. 217.

I. NIVEL ESTATAL

Además de participar directamente en algunos impuestos federales —el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, y el impuesto sobre automóviles nuevos—, los estados participan en la recaudación federal a través de cuatro fondos creados ex profeso, y también reciben diversas aportaciones federales.

1. *Participación directa en la recaudación federal*

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan en la recaudación obtenida por la federación del impuesto especial sobre producción y servicios por lo que toca a la realización de actos o actividades relacionados con la enajenación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así como con la enajenación de tabacos labrados. La participación es del 20% en el primer caso, y del 8% en el segundo.³⁸⁰

Asimismo, hasta 2011 las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que hubieran celebrado con la federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos donde se estipulara la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibieron el 100% de la recaudación que obtuvieran de este impuesto.³⁸¹ En las mismas circunstancias, y si hubieran celebrado con la federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, reciben el 100% de la recaudación que obtengan por dicho concepto.³⁸²

Referente a la recaudación derivada de las cuotas previstas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios respec-

³⁸⁰ *Ibidem*, artículo 3o.-A.

³⁸¹ *Ibidem*, artículo 2o., penúltimo párrafo. Véase nota 339.

³⁸² *Ibidem*, artículo 2o., último párrafo.

to a gasolina magna, gasolina premium UBA y diesel, las nueve onceavas partes —las restantes dos constituyen el Fondo de Compensación— corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración mediante el cual se comprometan a administrar la totalidad de la recaudación de este impuesto dentro de su territorio; a reintegrar a la federación una cantidad equivalente a las dos onceavas partes restantes para ser distribuidas entre los diez estados con menor nivel de PIB *per cápita* no minero y no petrolero, a través del ya citado fondo de compensación; a destinar los recursos que les correspondan a compensar las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus municipios —o las demarcaciones del Distrito Federal, en su caso— derivadas de modificaciones en la forma de distribución de la entidad a sus municipios; a publicar en los periódicos oficiales de las respectivas entidades el destino de los recursos que correspondan a sus municipios, así como a acreditar el cumplimiento de estas disposiciones.³⁸³

Adicionalmente, las entidades participan en los accesorios³⁸⁴ de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable que se señalen en los convenios respectivos, así como en los productos de la federación relacionados con bienes y bosques nacionales ubicados en el territorio de las entidades, de los cuales reciben el 50% de su monto cuando provengan de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales, o de la explotación de estos y de bosque nacionales.³⁸⁵

³⁸³ *Ibidem*, artículos 4o.-A, fracción I, y 6o.; Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, artículo 2o.-A, fracción II.

³⁸⁴ Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, y la indemnización a que da lugar a un cheque recibido por las autoridades fiscales que presentado en tiempo no sea pagado, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de estas. Código Fiscal de la Federación, artículo 2o., último párrafo.

³⁸⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., párrafo octavo.

2. *Fondos de participación*

La distribución de la recaudación federal participable se efectúan a través de cuatro fondos:³⁸⁶ el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fiscalización, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y el Fondo de Compensación.

A. *Fondo General de Participaciones*

El Fondo General de Participaciones está constituido por el 20% de la recaudación federal participable³⁸⁷ obtenida por la federación en un ejercicio fiscal. Dicha recaudación consiste en todos los impuestos y los derechos sobre extracción de petróleo y minería, disminuida por el total de las devoluciones por los mismos conceptos, con las excepciones que a continuación se indican: no se incluyen en la recaudación participable los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos que

³⁸⁶ El término *fondo* no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, se refiere solo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal, para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes. Chapoy Bonifaz, *op. cit.*, p. 228.

³⁸⁷ Para efectos del cómputo del porcentaje de la recaudación federal que constituye cada fondo, se toma en cuenta el total de los impuestos cobrados por la federación —con excepción de los que la propia ley enumera por ser impuestos de participación directa para los estados, o por ser impuestos administrados por estos a cambio de recibir el total o parte de la recaudación—, estos ingresos constituyen la recaudación federal participable que va a ser distribuida entre las entidades. Pero para efectos de precisar la proporción en la que cada estado comparte el Fondo General de Participaciones, se toma en cuenta la recaudación federal asignable, constituida por la que es plenamente identificable en cuanto a su origen territorial, y la que puede adjudicarse con certeza a cada jurisdicción. A partir de 1990 forman parte de la recaudación asignable el impuesto predial y los derechos por el uso de agua —ambas contribuciones locales— para estimular la eficacia en su gestión, pues sobre todo el primero puede producir una elevada recaudación que deja de obtenerse para no molestar a los posibles votantes. Dado que el coeficiente de participación depende del monto de los gravámenes cobrados, por su propio interés las entidades deben procurar un aumento en su recaudación. Chapoy Bonifaz, *op. cit.*, pp. 229-231.

se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos,³⁸⁸ y sobre automóviles nuevos, en aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa respecto a ellos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades; la parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las entidades hubieran incorporado al Registro Federal de Contribuyentes; el excedente de ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios prevista por la Ley de Impuesto sobre la Renta.³⁸⁹

La distribución del fondo se hace conforme a una fórmula algebráica establecida por la propia ley que se comenta.³⁹⁰

Este fondo se adiciona con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de bases especiales de tributación³⁹¹ —actualizado en los términos del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución—. Esa cantidad se divide entre doce y se distribuye mensualmente a las entidades de acuerdo a la proporción que represente la recaudación de dichas bases de cada entidad, respecto del

³⁸⁸ Conforme al Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el *DOF* del 21 de diciembre de 2007, a partir de 1912 el referido impuesto sobre tenencia o uso de vehículos pasará a ser de jurisdicción estatal.

³⁸⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, y 3o.-A; Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, artículos 2o., fracción II, inciso B, y 2o.-A, fracción II; Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 163 y 202.

³⁹⁰ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo quinto.

³⁹¹ Dadas las especiales circunstancias con que operan las empresas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, desde 1968 y hasta 1989 se sujetaron —de acuerdo con reglas generales expedidas al respecto por la Secretaría de Hacienda— a *bases especiales de tributación*, conforme a las cuales determinaban su ingreso gravable.

80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año citado.³⁹²

B. *Fondo de Fiscalización*

El Fondo de Fiscalización se integra con un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio, y se distribuye trimestralmente conforme a la fórmula algebraica establecida en el ordenamiento que se comenta, siempre que las entidades cumplan estrictamente con el compromiso de no mantener en vigor los derechos estatales y municipales mencionados al tratar los ingresos por contribuciones e ingresos no tributarios.³⁹³

C. *Fondo de Extracción de Hidrocarburos*

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se integra con el 0.6% del importe obtenido del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagados por Pemex Exploración y Producción en los términos previstos de la Ley Federal de Derechos,³⁹⁴ y es distribuido entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas —tal y como es definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática— de acuerdo con la fórmula algebraica prevista por la ley que se estudia.³⁹⁵

D. *Fondo de Compensación*

El Fondo de Compensación³⁹⁶ se integra con una parte de la recaudación derivada de las cuotas previstas en la Ley del Impuesto

³⁹² *Ibidem*, artículo 2o., párrafo séptimo.

³⁹³ *Ibidem*, artículos 4o. y 10-A.

³⁹⁴ Artículo 254.

³⁹⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 4o.-B.

³⁹⁶ *Ibidem*, artículo 4o.-A, fracción II.

Especial sobre Producción y Servicios respecto a gasolina magna, gasolina premium UBA, y diesel. Del total recaudado por ese concepto, dos onceavas partes se destinan a formar dicho fondo, que se distribuye conforme a la fórmula algebraica prevista en la ley que se comenta, entre las diez entidades federativas que de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto *per cápita*, no minero y no petrolero. De las nueve onceavas partes restantes participan los estados directamente.³⁹⁷

3. *Fondos de aportaciones federales*

Independientemente de su participación en la recaudación federal participable, a través de aportaciones federales condicionadas a que su gasto se dirija a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación, la federación otorga a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal, subsidios destinados a apoyar a las entidades en el cumplimiento de las diversas atribuciones que han sido reasignadas a las administraciones locales. Estos fondos se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.³⁹⁸

El monto de los fondos se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación, pero los elementos para calcularlos están decretados en la Ley de Coordinación Fiscal tratándose de educación básica y normal, educación tecnológica y para adultos, y servicios de salud, y en el caso del Fondo para la Seguridad Pública, la propuesta de integración la formula la Secretaría de la Seguridad Pública. Por lo que respecta a los fondos de infraestructura social, aportaciones múltiples, fortalecimiento de las entidades federativas, y fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el monto es señalado en la

³⁹⁷ *Ibidem*, artículo 4o.-A, fracción I, y 4o.-A, fracción I, inciso b.

³⁹⁸ *Ibidem*, artículo 25.

ley que se comenta como un porcentaje de la recaudación federal participable.³⁹⁹

Dichos fondos se distribuyen de acuerdo con fórmulas algebraicas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal en el caso de las aportaciones para la educación básica y normal, para servicios de salud —por lo que se refiere a la asignación de otros recursos de los servicios de salud—, para infraestructura social, para el fortalecimiento de las entidades federativas, para el fortalecimiento de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Conforme a las reglas establecidas en el presupuesto del Fondo para Aportaciones Múltiples, y los relativos a la seguridad pública y a la educación tecnológica y para adultos, de acuerdo a las fórmulas y variables publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

A. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos complementarios, como apoyo para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva les asigna la Ley General de Educación.⁴⁰⁰

El monto de este fondo se precisa cada año en el presupuesto de egresos de la federación exclusivamente a partir de los elementos que señala la propia Ley de Coordinación. Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para su determinación, la totalidad del fondo se distribuye anualmente entre dichas entidades de acuerdo con la fórmula algebraica establecida por dicha ley. En caso de que una vez aplicada aquella haya sobrantes en el fondo, estos se distribuirán entre todas las mismas jurisdicciones de acuerdo con

³⁹⁹ La recaudación federal participable es la diferencia entre el monto obtenido por la federación de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería —sin incluir los que la propia ley señala—, y el total de las devoluciones por los mismos conceptos. *Ibidem*, artículo 2o.

⁴⁰⁰ Artículos 13 y 16.

el segundo coeficiente de la fórmula: su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional.⁴⁰¹

B. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*

Su cuantía se señala anualmente en el presupuesto de egresos de la federación atendiendo exclusivamente a los siguientes elementos: los registros de planteles, de instalaciones educativas, y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social. Los recursos presupuestarios que con cargo a este fondo les hubieran sido transferidos durante el ejercicio inmediato anterior a aquel para el que se presupuesta, adicionado con las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las previsiones para dicho fondo, contenidas en el propio presupuesto de egresos de la federación; el importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupuesta las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior, y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupuesta de los gastos de operación —distintos de los servicios personales— correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, en su determinación, y posterior distribución, deben tomarse en cuenta fórmulas que consideren las prioridades específicas y las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica, y formación para el trabajo. Dichas fórmulas deben publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el *Diario Oficial de la Federación*.

Con cargo a las aportaciones de este fondo, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos complementarios para

⁴⁰¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 26-28.

prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación hubieran asumido de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.⁴⁰²

C. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

El monto de este fondo es determinado cada año en el presupuesto de egresos de la federación exclusivamente a partir de los siguientes elementos: el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos con motivo de la suscripción de los respectivos acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas en el presupuesto federal hubieran sido transferidas durante el ejercicio inmediato anterior para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en ese ejercicio se hubieran autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste; los recursos que la federación hubiera transferido a las entidades durante el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir el gasto de operación e inversión, y los recursos que para iguales fines sean aprobados en el presupuesto de egresos de la federación en adición a aquellos —excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que se convenga en considerar como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente—.

Adicionalmente, se consideran entre dichos elementos los recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el presupuesto de egresos de la federación a fin de promover la equidad en los servi-

⁴⁰² *Ibidem*, artículos 42 y 43.

cios de salud, mismos que son distribuidos conforme a la fórmula algebraica establecida en la ley que se analiza. Anualmente en el Congreso Nacional de Salud, la secretaría correspondiente —de acuerdo con las cifras que arrojen los sistemas oficiales de información— da a conocer las cifras que pertenezcan a las variables que integran dicha fórmula.⁴⁰³

Los estados y el Distrito Federal, con cargo a las aportaciones que les correspondan, reciben recursos económicos que los apoyan para ejercer las atribuciones que en los términos de la Ley General de Salud⁴⁰⁴ les competen.

D. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*

Este fondo se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales por un monto equivalente —solo para efectos de referencia— al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal,⁴⁰⁵ según la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto con base en lo que al efecto establezca la ley de ingresos de la federación. Del total de la recaudación federal participable, el 2.197% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y el 0.303% restante al Fondo para la Infraestructura Social Estatal.

Estos apoyos económicos deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas, y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, en el caso de los municipios. En el caso de los estados, los apoyos económicos deben

⁴⁰³ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 29-31.

⁴⁰⁴ Artículos 3o., 13 y 18.

⁴⁰⁵ Artículo 2o.

destinarse a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Ejecutivo Federal considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula algebraica prescrita en la ley que se viene comentando, distribuye —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— el fondo de que se trata a los estados. Para efectos de la formulación anual del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en el mes de octubre de cada año —por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social— el Ejecutivo Federal publica en el *Diario Oficial de la Federación*, las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la citada fórmula, y estima los porcentajes de participación porcentual que se asignará a cada estado.

A su vez, los estados distribuyen entre sus municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal con una fórmula igual a la empleada para transferirles a ellos los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, enfatizando el carácter redistributivo de estas aportaciones al encauzarlas hacia aquellos municipios en los que la magnitud y profundidad de la pobreza extrema sea mayor, utilizando para ello la información estadística más reciente de las variables de rezago social publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Previendo los casos en que la información disponible no permita la aplicación de la fórmula prevista en la ley que se estudia, la misma estipula las variables que serán utilizadas.

Los estados entregan a sus respectivos municipios los recursos que les correspondan conforme al calendario de enteros en que la federación lo haga con ellos, mismo que debe comunicarse a los gobiernos municipales por parte de sus respectivos gobiernos estatales, y publicarse por estos en su respectivo órgano de difusión oficial a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículos 32-35.

E. *Fondo de Aportaciones Múltiples*

Este fondo se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación por un monto equivalente —solamente para efectos de referencia— al 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la ley de ingresos de la federación para ese ejercicio. Las aportaciones federales que con cargo a este fondo reciban los estados y el Distrito Federal, se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel. El fondo se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el presupuesto de egresos de la federación.⁴⁰⁷

F. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas es determinado anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la recaudación federal participable; el objetivo de este fondo es fortalecer los presupuestos de las entidades federativas, y a las regiones que las integran. Para este fin, las entidades —respetando las restricciones que más adelante se mencionan— pueden convenir entre ellas o con el gobierno federal la aplicación de estos recursos, los cuales no pueden destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos que así se estipule expresamente en cada uno de los casos que posteriormente se exponen.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, artículos 39-41.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega mensualmente a los estados y al Distrito Federal, la cantidad que les corresponde de acuerdo con la fórmula establecida en la ley que se analiza, misma que debe ser canalizada exclusivamente a los siguientes fines:

a) A la inversión en infraestructura física —construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la misma—, así como a la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; en infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de esas obras de infraestructura.

b) Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado el 31 de diciembre del año inmediato anterior; pueden asimismo realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

c) Al saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.

d) A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos, así como a la modernización de los catastros con el fin de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.

e) A la modernización de los sistemas de recaudación locales para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, a modo de generar un incremento neto en la recaudación.

f) Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobadas por las legislaturas locales en dicha materia.

g) Al fortalecimiento de los proyectos de protección civil en los estados y el Distrito Federal, siempre que las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

h) Al apoyo de la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.

i) Al apoyo de proyectos de infraestructura concesionada o de aquellos en los cuales se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura susceptibles de complementarse con inversión privada —sea de forma inmediata o futura—, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas, siempre que los mencionados proyectos locales sean realizados a través de fondos constituidos con ese propósito por los estados y el Distrito Federal.

A más tardar veinte días naturales después de terminado cada trimestre, las entidades deben presentar a la Secretaría de Hacienda un informe detallado sobre la aplicación de estos recursos.⁴⁰⁸

G. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal

El monto de los recursos federales que constituye el monto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación. La propuesta para la integración de dicho fondo la formula la Secretaría de la Seguridad Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la distribución del fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cada ejercicio fiscal en dicho presupuesto,

⁴⁰⁸ *Ibidem*, artículos 46 y 47.

de acuerdo con los que hubieran sido aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Con base en los criterios que dicho consejo determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, entregará a las entidades dicho fondo, utilizando para la distribución de los recursos criterios que incorporen en número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la aplicación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución, y el resultado de su aplicación —que corresponderá a la asignación por cada estado y el Distrito Federal— debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar a los treinta días naturales siguientes a la publicación en el mismo medio del presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los anexos técnicos, deben ser firmados en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de la mencionada información.

La Secretaría de Hacienda hace el entero mensual durante los primeros diez meses del año. Los estados y el Distrito Federal deben reportar trimestralmente a la Secretaría de Seguridad Pública federal el ejercicio de los recursos y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia. En este último caso deben incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública, o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, al igual que la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

Las aportaciones federales que con cargo al fondo de que se trata reciben las entidades, deben destinarse exclusivamente al re-

clutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, y al servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación, y al seguimiento y evaluación de los programas enumerados.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias a que se ha hecho referencia tienen el carácter de *no regularizables* para los presupuestos de egresos de la federación en los ejercicios subsecuentes, y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos corren a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deben aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática, y del servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información, son materia de anexos específicos entre la federación, los estados y el Distrito Federal.

Por conducto de la Secretaría de Gobernación, los estados y el Distrito Federal proporcionan al Ejecutivo Federal la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ *Ibidem*, artículos 44 y 45.

II. NIVEL MUNICIPAL

Los municipios participan directamente de algunos ingresos federales, de varias de las percepciones recibidas por los estados de los que forman parte, del Fondo de Fomento Municipal, y de dos fondos de aportaciones federales.

1. *Participación directa en impuestos federales*

Además de los ingresos provenientes de otras fuentes de financiamiento, los municipios y el Distrito Federal participan directamente en el impuesto sobre la renta a cargo de los pequeños contribuyentes, de los impuestos sobre importación y exportación, y el derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

En el primer caso, los municipios y el Distrito Federal participan con el 80% de la recaudación obtenida de las personas físicas que conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta desarrollen actividades empresariales sujetas al régimen de pequeños contribuyentes, que a partir del 1o. de enero de 2000 se hubieran incorporado al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación realizados por las autoridades municipales, las cuales siguen percibiendo mientras los contribuyentes que la generen permanezcan en dicho régimen y domiciliados en su localidad. Si convienen con los gobiernos de sus estados en ser auxiliados por ellos, la participación municipal se reduce al 75%, en tanto que los estados participan con el 10%, y la federación conserva el 15%.⁴¹⁰

En el segundo caso, participan con el 0.136% de la recaudación federal participable los municipios que colindan con la frontera o los litorales por los que se realiza materialmente la entrada al país —o la salida de él— de mercaderías que se importen o exporten, si la entidad a la que pertenecen tiene celebrado convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal de mercancías extranjeras, y en dicho convenio se establecen descuentos en la participación a que se hace referencia en los casos

⁴¹⁰ *Ibidem*, artículo 3o.-B; Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 137-140.

en que se detecten artículos de procedencia extranjera respecto de los cuales no se acredite su legal estancia en el país. La distribución se hace siguiendo la fórmula incluida en la propia Ley de Coordinación. Los municipios también reciben el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo —excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo— cuando colinden con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dicho producto.⁴¹¹

2. *Participación sobre percepciones estatales*

Repartidas las percepciones estatales, según las normas que cada legislatura local determine, los municipios reciben —conforme a lo establecido en disposiciones federales— un porcentaje no inferior al 20% del importe que al estado del cual forman parte le hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones;⁴¹² de la recaudación que el mismo hubiera obtenido del impuesto especial sobre producción y servicios respecto a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;⁴¹³ también de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, y en materia del impuesto sobre automóviles nuevos,⁴¹⁴ así como de la recaudación que obtengan las entidades federativas de las que formen parte, por concepto de los impuestos que estas establezcan sobre materias gravadas por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. En el caso del Distrito Federal, la distribución se efectúa a sus demarcaciones territoriales.⁴¹⁵

3. *Participación en el Fondo de Fomento Municipal*

Corresponde a los municipios el monto total de la suma que del Fondo de Fomento Municipal obtenga la entidad que integran. Di-

⁴¹¹ *Ibidem*, artículo 2o.-A, fracciones I y II.

⁴¹² *Ibidem*, artículo 6o.

⁴¹³ *Ibidem*, artículo 3o.-A, párrafo final.

⁴¹⁴ *Ibidem*, artículo 2o., párrafos último y penúltimo.

⁴¹⁵ *Ibidem*, artículo 10-C, último párrafo.

cho fondo está constituido por el 1% de la recaudación federal participable, porcentaje del cual el 16.8% se destina a formar el citado fondo, y el 83.2% lo incrementa en beneficio de las entidades coordinadas en materia de derechos —todas lo están—, siempre que no mantengan en vigor los derechos municipales o estatales que la propia ley enumera. La propia ley establece la fórmula conforme a la cual se distribuye dicho fondo entre las entidades.⁴¹⁶

4. *Aportaciones diversas recibidas por los municipios*

Adicionalmente a los ingresos ya mencionados, los municipios son apoyados por la federación mediante el otorgamiento de subsidios a través de fondos para obras de vialidad en los municipios en los que están situados puentes de peaje, y del Fondo para el Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

A. *Fondos para obras de vialidad en los municipios donde están establecidos puentes de peaje*

Excepto si se trata de puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero,⁴¹⁷ cuando en los municipios existen puentes de peaje operados por la federación, los estados a los que pertenecen pueden convenir con la autoridad federal en crear fondos cuyos recursos se destinen exclusivamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubiquen dichos puentes; a obras de infraestructura, o a gasto de inversión de impacto regional directamente en la zona donde se efectúe el cobro del peaje. Nunca a gasto corriente.

El municipio y el estado al que pertenece —o ambos si así lo acuerdan— contribuyen al fondo con una cantidad equivalente al 20% de la aportación federal, que consiste en un 25% —como

⁴¹⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.-A, fracción III.

⁴¹⁷ *Ibidem*, artículo 9o.-A, último párrafo.

máximo— del monto total de los ingresos brutos derivados del puente de peaje de que se trate, cantidad que se distribuye por partes iguales entre el estado y el municipio correspondiente.

Para que los municipios puedan ser beneficiarios de estos fondos, deben acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio;⁴¹⁸ en su defecto, para poder solicitar la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente —siempre y cuando cumplan con el requisito de recaudación señalado con anterioridad— pueden convenir con la federación un acuerdo de mejora recaudatoria de la hacienda pública local.

En el caso de que una vez firmado el convenio el nivel recaudatorio caiga por debajo de dicho porcentaje, la cantidad de recursos que reciben se reduce de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio el municipio se encuentra en este supuesto, dicho acuerdo no será refrendado, sino hasta el próximo ejercicio fiscal, siempre que se cumpla con el nivel recaudatorio exigido.⁴¹⁹

B. Fondo para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación por un monto equivalente —solo para efectos de referencia— de 2.35% de la recaudación federal participable tratándose de los mu-

⁴¹⁸ Los municipios —y las demarcaciones del Distrito Federal— podrían financiar adecuadamente su gasto si las entidades que integran se atrevieran a legislar correctamente en materia del impuesto predial, y acercaran su base con justicia al precio de mercado; no lo hacen, por una parte, para no desanimar la inversión en sus respectivos territorios, y por la otra, para no disgustar a sus posibles votantes. La federación impone esta condición para obligarlos paulatinamente a hacerlo, pues su ineficiencia institucionalizada repercute en la economía del país.

⁴¹⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.-A.

nicipios, y de 0.2123% de la recaudación federal participable en el caso del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la ley de ingresos de la federación para ese ejercicio. Este fondo se entera mensualmente por partes iguales a los municipios por conducto de los estados, y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal por conducto de este.

A más tardar el 31 de enero de cada año, los gobiernos estatales y el gobierno del Distrito Federal deben publicar en sus respectivos periódicos oficiales las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada municipio o demarcación, así como el calendario de ministración.

Las aportaciones que de este fondo reciban los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal, deben destinarse a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de uso de agua, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Dichas jurisdicciones tienen la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, así como su ubicación, metas y beneficiarios, e informarles al término de cada ejercicio, los resultados alcanzados.

Tratándose de los municipios, el Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Hacienda— distribuye las aportaciones provenientes de este fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, y en el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la distribución del 75% de lo que les corresponde se hace atendiendo al criterio del factor de población residente, y la del 25% restante se realiza a partir del factor de población flotante, en ambos casos de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.⁴²⁰

⁴²⁰ *Ibidem*, artículos 36-38, y 33, fracciones I y III.