



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

---

“Perspectiva y límites constitucionales en los esquemas de  
bursatilización de deuda pública para los niveles subnacionales.”

Tesis que para obtener el grado de

**Doctora en Derecho**

Sustenta la

**Lic. Esp. Patricia López López.**

Directora de la Tesis

**Dra. Yolanda Cristina Ramírez Soltero.**

**“Perspectiva y límites constitucionales en los  
esquemas de bursatilización de deuda pública  
para los niveles subnacionales”**

*A Dios.*

*A mis padres, con todo el amor que me ha permitido hoy estar aquí.*

*A mi asesora con profunda admiración y cariño, de quien he recibido grandes enseñanzas pero aún más grandes valores del gran ser humano que es.*

*A mi casa, la Universidad Panamericana institución que me ha dado el más grande apoyo académico y profesional.*

*Cuando agentes de rendición de cuentas se meten en los mundos íntimos del poder, en sus sótanos y sus closets, pretenden abrir espacios cerrados que deberían estar alumbrados por luz propia.*

*Andreas Schedler*

# **“Perspectiva y límites constitucionales en los esquemas de bursatilización de deuda pública para los niveles subnacionales”**

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....</b>	<b>viii</b>
<b>INTRODUCCIÓN. ....</b>	<b>x</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. Potestades constitucionales para la integración de ingresos de las Entidades Federativas.....</b>	<b>2</b>
I.- El principio federal de competencia en los Estados Unidos Mexicanos. ....	3
A. Distribución de competencias en la integración de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. ....	8
B. De la competencia residual. ....	10
C. Competencias exclusivas de la Federación. ....	13
C.1 De las participaciones. ....	16
C.2 De las prohibiciones absolutas y relativas. ....	17
D. Los principales ingresos estatales. ....	29
E. Del Municipio. ....	35
E.1 Integración de su hacienda municipal. ....	36
E.1.1 De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan. ....	42
E.1.2 De los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria. ....	44
E.1.3 De las participaciones federales que reciben los municipios. ....	51
E.1.4 De los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. ....	58
F. Del Distrito Federal. ....	60
II.- Situación actual de las Haciendas Públicas en los niveles subnacionales. ....	62
III.- Conclusiones. ....	70
IV.- Fuentes de información. ....	72
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. Modalidades de Ingresos de las Entidades Federativas. .</b>	<b>82</b>
I.- Otros ingresos provenientes de la Federación. ....	85

A. De los Fondos del Ramo 033. ....	86
A.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).....	92
A.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).....	97
A.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).....	98
A.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).....	101
A.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). ....	102
A.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). ....	103
A.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). ....	105
A.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). ....	108
B. Otras transferencias federales. ....	114
B.1 Anexo 1. Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre. ....	123
B.2 Anexo 4. Riberas o Zonas Federales. Comisión Nacional del Agua (CNA). ....	124
B.3 Anexo 5. Derechos por Vigilancia y Control de Obra Pública. ....	126
B.4 Anexo 8. Verificación de la Legal Estancia de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera. ....	128
B.5 Anexo 9. Pesca Deportiva. ....	130
B.6 Anexo 11. Vigilancia de Mercancía de Procedencia Extranjera. ....	132
B.7 Anexo 13. Cobro de Servicios Turísticos. ....	133
B.8 Anexo 15. Verificación de Documentos de Importación de Vehículos y Registro Federal de Contribuyentes (RFC).....	134
B.9 Anexo 16. Administración de Derechos en Materia de Vida Silvestre, Flora y Fauna. ....	137
B.10 Anexo 17. Administración de las Cuotas Adicionales del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).....	139

B.11 Anexo 18. Recuperación de Créditos Determinados por la Federación. ...	142
B.12 Convenios de Aplicación de la Aportación Federal en Materia de Puentes de Peaje. Municipios y Estados. ....	145
C. Otros ingresos ( <i>suis géneris</i> ).....	162
II.- Del Endeudamiento.....	176
A. Endeudamiento tradicional.....	205
B. Emisión de valores. ....	218
C. Bursatilización de activos.....	227
III.- Conclusiones.....	240
IV.- Fuentes de información.....	243
<b>CAPÍTULO TERCERO. Análisis de procedencia constitucional, límites y propuestas (mecanismo de construcción y de control) en la bursatilización de activos en los niveles subnacionales. ....</b>	<b>258</b>
I.- Procedencia constitucional del endeudamiento en el caso de la bursatilización llevada a cabo por las entidades federativas.....	259
A. De conformidad a las prohibiciones absolutas artículo 117 fracción VIII. ....	260
B. Análisis de los proyectos de conformidad al proyecto (Caso Sonora), elementos de impugnación. ....	275
C. Acción de inconstitucionalidad de la que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). ....	280
D. Análisis desde el punto de vista del egreso artículo 134 constitucional.....	304
II.- Accountability en materia de bursatilización de deuda.....	312
III.- Mecanismos de construcción de los proyectos. ....	323
IV.- Límites en los proyectos de bursatilización. ....	326
V.- Conclusiones.....	331
VI. Fuentes de información.....	335
<b>CONCLUSIONES GENERALES. ....</b>	<b>349</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN GENERAL.....</b>	<b>357</b>

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

<b>CFF</b>	Código Fiscal de la Federación.
<b>CEFP</b>	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
<b>CETES</b>	Certificados de la Tesorería de la Federación.
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>FAEB</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
<b>FAFEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Múltiples.
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.
<b>FASS</b>	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
<b>FONE</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
<b>FORTAMUN</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
<b>FGP</b>	Fondo General de Participaciones.
<b>IEPS</b>	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información.

<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta.
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal.
<b>LIF</b>	Ley de Ingresos de la Federación.
<b>LIVA</b>	Ley del Impuesto al Valor Agregado.
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación.
<b>RFC</b>	Registro Federal de Contribuyentes.
<b>RFP</b>	Recaudación Federal Participable.
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria.
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública.
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>SNCF</b>	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
<b>TESOFE</b>	Tesorería de la Federación.
<b>UCEF</b>	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
<b>VPE</b>	Vehículo de Propósito Específico.
<b>ZOFEMAT</b>	Zona Federal Marítimo Terrestre.

## **INTRODUCCIÓN.**

Las entidades federativas y municipios (ambos llamados aquí niveles subnacionales) hoy encuentran comprometida la viabilidad de sus finanzas públicas. Las causas son harto conocidas: endeudamiento, poca transparencia en la rendición de cuentas y un endeble marco jurídico que regula de manera ineficaz la recaudación fiscal y el egreso de estas jurisdicciones. Esta situación pone en grave peligro la cantidad y calidad de los servicios públicos que los gobiernos están obligados a dar a sus gobernados, lo cual genera escasas fuentes de empleo y aumento del número de pobres.

Baso mi dicho en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el saldo de la deuda de las entidades federativas que, al cierre del primer trimestre de 2014, es de 481 79.4 millones de pesos, de los cuales se ha informado que 83.6 por ciento están garantizados con las denominadas participaciones federales, forma de mayor arraigo entre los niveles subnacionales de país para contratar deuda pública.

Por otro lado, la SHCP destaca que la deuda no sólo se encuentra garantizada con participaciones federales sino que también con fondos como: Fondos del Ramo 033, el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAEF), inclusive las colocaciones bursátiles. Además recordemos que el tema de los límites constitucionales de la bursatilización de la deuda pública de los niveles subnacionales está estrechamente ligado a la cuestión de las contribuciones.

Ante este panorama, el motivo de este trabajo es analizar y reflexionar sobre los límites constitucionales en los esquemas de bursatilización de la deuda pública, planteando como hipótesis; la inconveniencia de un esquema de bursatilización generalizada en los niveles subnacionales sin control normativo suficiente, que derive en una anarquía de endeudamiento público.

Para lograrlo, en el **capítulo primero** se revisa cómo, a partir de la “competencia residual”, recaudan dinero los niveles subnacionales. Es decir, a partir de lo que se privilegia para la Federación y lo que ésta depone para los mencionados subniveles. Estas competencias exclusivas de la Federación se encuentran previstas en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, que es el fundamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Además, la Constitución Mexicana reconoce que las entidades y municipios recibirán por las contribuciones federales las llamadas “participaciones federales”, en los términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En el **segundo capítulo** se analiza “los otros ingresos”, también denominados “modalidades de ingresos”, los cuales son muchos y muy variados, como se advertirá.

Encontramos, por ejemplo, los ingresos que tienen lugar por y con motivo de la Ley de Coordinación Fiscal (en la parte de la colaboración administrativa) así llamados incentivos, ingresos diversos que son cedidos por la Federación a los niveles subnacionales, sólo porque éstos coadyuvan con ésta para llevar y aplicar las atribuciones que, por efecto de una “ficción de derecho”, hace que las autoridades locales se transformen en autoridades federales y que justo por esa competencia así ejercida (por la que se coadyuva con la Federación en la actividad de determinación, comprobación, recaudación, ejecución y sanción en materia de impuestos federales), les sean otorgados más ingresos a título de incentivos por la recaudación, además de la parte recaudada por los mismos niveles.

Otra modalidad de este tipo de ingresos la encontramos en los programas de apoyo a sectores sociales desprotegidos, aplicados con base en políticas públicas. Éstos se establecen cada año en el Presupuesto de Egresos (PEF).

Otro caso especial es cuando un Estado federal, ante una situación financiera de urgencia de los niveles subnacionales, decide “aliviarla”, pese a que con dicha política contravenga los principios que en ámbito tributario le aplican al propio

Estado, ya que éste es considerado también como sujeto obligado en todos sus niveles de gobierno, pues, pese a ser sujeto retenedor de las contribuciones de las personas físicas que a él le prestan trabajo, y pese a no ser sus recursos propios, le permite no enterarlos y, por increíble que parezca, gastarlos aun cuando no es dinero suyo. Estas conductas se llevan a cabo sin que técnicamente encuentren sustento legal alguno.

A primera vista, es fácil darnos cuenta que esta forma de rescate de las finanzas de los niveles subnacionales por parte de la Federación, conocida vulgarmente como “perdón” y “borrón y cuenta nueva”, provoca corrupción, falta de transparencia y de rendición de cuentas. En consecuencia, ante la falta de recursos y necesidades crecientes, los niveles subnacionales no tienen otra salida que acudir al endeudamiento.

De todo esto podemos deducir que es necesario la búsqueda de nuevas formas que sean capaces de allegarle recursos a los niveles subnacionales. Una posible solución sería a través de los “certificados bursátiles”, cuya materia prima para su aprovechamiento son “los futuros de activos predecibles”, aparecidos como patrimonio del Estado que, al tener en disponibilidad fuentes de ingresos predecibles en las contribuciones, resulta un recurso más que atractivo para los que requieren de más y mayores recursos presentes.

Sin embargo, es necesario abordar la procedencia constitucional de la bursatilización. Con este fin en el **tercer capítulo** de esta tesis propongo entenderla con base en el concepto estadounidense: *securitization*, que connota las ideas de respeto al ejercicio del gasto público, rendición de cuentas y transparencia. Ésta permite, a quien detenta futuros de activo predecibles, la obtención de recursos presentes mediante una compleja operación.

Sin embargo, pese a ser una forma de obtención de recursos presentes de lo que ha de esperarse que se perciba en el futuro, para una persona singular o colectiva, lo es sólo en el mundo del derecho privado, mas no así para las personas morales de derecho público, es decir, el Estado. No obstante estos inconvenientes, los

niveles subnacionales los han minimizado, pues aparentemente la ley les permite endeudamientos sin límites.

Un ejemplo representativo de estos abusos es el mega proyecto de bursatilización del Plan Sonora Proyecta, que eliminó la posibilidad de transparentar su construcción a través de varias reformas legislativas. Esto dio pie a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera la oportunidad histórica de juzgar el caso.

Pese a ello, el planteamiento no fue robustecido, quedando limitado su estudio al caso particular del Estado de Sonora, sin dejar sentadas las bases de un estudio que hubiera permitido conocer a profundidad el esquema que hubiera permitido al Estado mexicano, a partir de un conocimiento cierto de la bursatilización en México, establecer límites constitucionales en la construcción de los proyectos en las diferentes entidades federativas y municipios del país.

No obstante, si bien no se obtuvo el fallo que llevara a la aplicación obligatoria del lineamiento establecido por la Corte en aquellos asuntos resueltos por el máximo tribunal del país en acciones de inconstitucionalidad a que se refiere la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, sí se ha establecido un antecedente para que cada entidad tenga los mecanismos para realizar, jurídica y constitucionalmente, este tipo de proyectos.

En suma podemos adelantar que el seguimiento puntual del desarrollo del presente trabajo nos permite replantear la función que el Estado mexicano debe desempeñar en la actualidad: dejar de ser el Estado que soluciona problemas, gestados a través de varios años, para convertirse en un Estado que, con conocimiento de lo que acontece en los niveles subnacionales, evite que estos se coloquen en el límite de la insolvencia financiera; un Estado que evite los “rescates” y establezca sanciones ante el incumplimiento del orden constitucional.

Por último, quiero expresar que con este trabajo he intentado aportar alguna luz en el poco estudiado tema de la bursatilización en México. Si mis reflexiones logran

motivar al lector a arriesgarse en sus propias investigaciones en el estudio de este tema, creo que he cumplido con mi cometido.

# Capítulo Primero

---

Potestades constitucionales para la integración  
de Ingresos de las Entidades Federativas.



## **CAPÍTULO PRIMERO. Potestades constitucionales para la integración de ingresos de las Entidades Federativas.**

**SUMARIO: I.- El principio federal de competencia en los Estados Unidos Mexicanos. A. Distribución de competencias en la integración de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. B. De la competencia residual. C. Competencias exclusivas de la Federación. C.1 De las Participaciones. C.2 De las prohibiciones absolutas y relativas D. Los principales ingresos estatales. E. Del Municipio. E.1 Integración de su hacienda municipal E.1.1 De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan. E.1.2 De los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria. E.1.3 De las participaciones federales que reciben los municipios. E.1.4 De los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo. F. Del Distrito Federal. II.- Situación actual de las Haciendas Públicas en los niveles subnacionales. III.- Conclusiones. IV.- Fuentes de información.**



## I.- El principio federal de competencia en los Estados Unidos Mexicanos.

Las entidades federativas son parte integrante de la Federación de conformidad a lo previsto en el artículo 40<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el que se establece:

“Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,<sup>2</sup> compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

De igual manera en el artículo 41 Constitucional se dispone:

“Art. 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución

---

<sup>1</sup> Cfr. “Ha perdurado el régimen federal como una decisión política fundamental del Estado mexicano y hasta la fecha el artículo 40 que lo consagra no ha sido objeto de reforma alguna”. **FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador**, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 929.

<sup>2</sup> “La idea federal ha sido una fuerza que atraviesa la historia de México: Cuando se examina el régimen federal se tiene forzosamente que convenir que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de nuestro destino, así en los tres movimientos sociales de mayor envergadura que hemos experimentado, la independencia, la reforma y la revolución, triunfa tal régimen y se plasma en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917...” Sin embargo, existen “... precedentes más lejanos del federalismo mexicano según algunos autores” (Cue Cánovas, Agustín y Romero Vargas Iturbide, Ignacio) los que “..se encuentran en la vieja organización política prehispánica; reposa esta tesis en la afirmación de que los pueblos del Anáhuac tuvieron pactadas diversas alianzas a la manera de organismo federal, recuérdese a este respecto las uniones de Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan o Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agruparon diversos señoríos.”, *Ibidem*. p. 925.

Sobre el punto “...recuérdese la opinión exagerada aunque no carente del todo de veracidad de Lorenzo Zavala, quien al señalar la atracción irresistible que ejerció en los diputados de la Asamblea Constituyente de 1823 el régimen del vecino país, decía de ellos que estaban “...llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte de la que corría una mala trad. (sic) impresa en Puebla de los Ángeles, que sirvió de texto y de modelo a los nuevos legisladores”, *Ibidem*. p. 928.



Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

El que el pueblo mexicano haya decidido adoptar el sistema federal como forma de Estado, tal y como se establece en términos del artículo 40 Constitucional, “...presentó como problema inmediato el que se refiere a las reglas que hicieran posible una equilibrada distribución de facultades entre la Federación y los Estados”.<sup>3</sup>

La autonomía financiera es un tema obligado para la soberanía de los Estados al decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a saber de conformidad a la tesis jurisprudencial<sup>4</sup> 12/2009<sup>5</sup> del Pleno de ese alto Tribunal.

En continuidad con la idea federal, en el artículo 42 de la Carta Fundamental se señala la integración territorial al establecer que el territorio nacional comprende: las partes integrantes de la Federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional y las

---

<sup>3</sup> **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 286.

<sup>4</sup> En este caso, es de tomar en consideración que dicho criterio adquiere característica plena de jurisprudencia por cuanto su obligatoriedad, ello de conformidad a lo que se dispone en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de artículo 105 Constitucional específicamente en el artículo 43 en el que se establece: “Art 43.- Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”. Lo anterior se advierte de la votación que resolvió la acción de inconstitucionalidad en la que se aprecia que el mismo fue resuelto con una votación de mayoría calificada de nueve votos de los señores ministros.

<sup>5</sup> **AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL. SE DESPRENDE DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Acción de inconstitucionalidad 29/2008.-Promoventes: Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión.-12 de mayo de 2008.-Mayoría de nueve votos; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández.- Ponente: José Fernando Franco González Salas.-Secretarios Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.



marítimas interiores; el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

Y se prevé en el artículo 43 Constitucional el que los Estados y el Distrito Federal son partes integrantes de la Federación cuando se establece que 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, Zacatecas y el Distrito Federal.

En términos de lo anterior, uno de los temas fundamentales lo es, la forma en que se han constituido los Estados Unidos Mexicanos, que es un sistema federal, el que de conformidad a lo señalado por el politólogo belga Lenaerts<sup>6</sup> hay Federalismo cuando exista:

**“Primero.-** Siempre que nos encontremos ante un Estado compuesto con niveles de gobierno o instituciones de poder de ámbito nacional y también territorial.

**Segundo.-** La forma política federal lleva a cabo un reparto de atribuciones políticas sobre un determinado espectro competencial del que ninguna instancia de gobierno puede disponer

---

<sup>6</sup> Lenaerts K. born 20 December 1954 in Morsel is a Belgian Profesor of European Law at the Katholieke Universiteit Leuven and Judge of the European court Justice. He was member of the Coudenberg group a Belgian federalist. He obtained a candidat en droit (summa cum laude) in 1974 at the Facultés universitaires Notre Dame de la Paix. IN 1977 he graduated as a licentiate in law at the Katholieke Universiteit Leuven (summa cum laud, with special congratulations of the Jury) He graduated as a Mastere of Laws (LL.M. in 1978 at Harvard University (USA) and in 1979 as a Master in Public Administration (M.P.A.) at Harvard University. In 1982 he obtained a Ph. In Law 1982 at the Katholieke Universiteit Leuven, with a comparative study analyzing the constitutional case law of the European court of Justice and the American Supreme Court. Este autor es citado por los articulistas Ramón Maíz, catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago y Juan José, Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional de la UAM en la publicación del diario El País del viernes 23 de enero de 2009, en la Sección Opinión, “Cómo abordar el cambio federal”, p. 31.



unilateralmente, por encontrarse establecido en el plano normativo constitucional.

**Tercero.-** Indefectiblemente en el Estado federal debe haber una instancia jurisdiccional que resuelva los conflictos entre poderes generales o territoriales con criterios exclusivamente técnicos, esto es, aplicando de manera independiente el parámetro competencial constitucional”.

Al tener en consideración las características anteriores, es fácil responder si se está frente a un Estado Federal, y ello es así, en la medida que los elementos y características mencionados se actualicen en el caso del Estado a analizar, en este caso el Estado Mexicano, en el que básicamente se cumplen las condicionantes establecidas por Lenaerts, ya que se está ante un Estado compuesto de niveles de gobierno a saber federal, estatal y municipal; se lleva a cabo un reparto de atribuciones políticas sobre un determinado espectro competencial, el que se encuentra establecido en el ordenamiento supremo, la Constitución y por último existe una instancia jurisdiccional que resuelve conflictos entre poderes generales o territoriales con criterios exclusivamente técnicos, caso de la SCJN.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. Art. 105.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

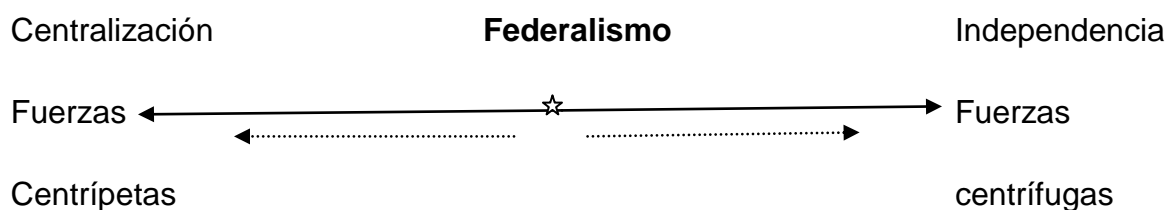
- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- EL Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) .- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.



El federalismo debe ser entendido como una forma política que aumenta la capacidad del aparato institucional común, sin negar la autonomía de sus integrantes y la contribución de éstos al funcionamiento del Estado. Tanto la autonomía como la integración son imprescindibles en esta delicada maquinaria política (así se le llamará porque como toda maquinaria, para que opere, necesita embonar y que las tuercas que le dan movimiento engranen de forma perfecta para que trabaje bien), en la que ambas dimensiones han de disfrutar de sus oportunidades y medios de actuación.

El federalismo "...es pacto *foedus* un modo de unir a través del establecimiento de mecanismos de articulación"<sup>8</sup>.

En un sentido práctico, es dable afirmar que el federalismo es, ciertamente una forma política refinada, montada sobre un difícil equilibrio, pues no deja de señalar un punto intermedio entre la centralización y la independencia. En la forma federal operan tendencias centrípetas que exageran la homogeneidad y pulsiones centrífugas que subrayan el particularismo y la autonomía.



En el caso del federalismo mexicano, el maestro Reyes Heróles expresó "... en el artículo 5º del Acta Constitutiva de enero de 1824, en la inteligencia de que el

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

<sup>8</sup> MAÍZ, Ramón y SOLOZÁBAL, Juan José, *op .cit.* nota 6.



federalismo de este documento tiene una especial significación, pues no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido.”<sup>9</sup>

El federalismo, desde una perspectiva tanto teórica como práctica de la administración pública, de quien fuera investigador en el Departamento Fiscal del Fondo Monetario Internacional y entre otros cargos importantes Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz Juan Amieva Huerta, tiene que ver con la definición de responsabilidad que debe asumir cada gobierno (municipal, estatal y federal, agregando ese régimen particular y *suis géneris* del Distrito Federal) así como la posibilidad real de ejecutarlas; es decir, el problema principal, lo constituye el establecimiento adecuado de las competencias y recursos por zona territorial, dada una restricción presupuestal, lo que sin duda requiere un balance adecuado entre los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno.

No se establece un sistema federal sin el reconocimiento a sus miembros de un amplio espectro de competencias políticas, legislativas y de gobierno. En ese entendido un tema toral del mismo lo constituye la distribución de competencias.

#### **A. Distribución de competencias en la integración de ingresos de los diferentes niveles de gobierno.**

El esquema de distribución de competencias queda debidamente establecido en la Constitución, así como de cualquier Estado Federal que se someta a estudio, así es en el Ordenamiento Fundamental donde se establecen las competencias que poseen el nivel federal y las de otros niveles de que se conforma.

La autonomía de los niveles estatales en el sistema federal mexicano se soporta en atención a la técnica estructural funcional en dos elementos, a saber: a) la

---

<sup>9</sup> REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, T. II, p. 359.



existencia de órganos propios, determinados por cada nivel (estadual) en lo particular que no contravenga lo dispuesto por el ordenamiento fundamental y b) el detentar competencias exclusivas con el efecto de generar una distribución de poder público entre los órganos de la federación y de las colectividades que la conforman.

Principio que ha traspasado el elemento doctrinal, ya que en el ámbito tributario se le ha denominado “sistema de distribución de competencias para decretar impuestos”<sup>10</sup> como se le conoce por fallos relevantes que al respecto ha pronunciado la SCJN, mismo que queda establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que resulta tema relevante en dicho ordenamiento fundamental.

Bajo los principios referidos es que se entiende el gran tema de distribución de competencias en el ámbito del federalismo mexicano.

Los preceptos que en el Orden Constitucional rigen la distribución constitucional de los ingresos en el marco del Federalismo son:

- Artículo 31, fracción IV, Niveles de gobierno en los que se ha de tributar.
- Artículo 73, fracción XXIX, competencias exclusivas de la Federación para imponer contribuciones.
- Artículo 124, Competencia residual.
- Artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX y 118 fracción I, prohibiciones absolutas y relativas, ambas aplicables a las entidades federativas.
- Artículo 115, fracción III y IV correspondiente a la conformación de ingresos de la Hacienda Municipal.

---

<sup>10</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Distribución Constitucional de competencias para decretar Impuestos*, Serie Pleno de Debates número 16, México, 1999.



- Artículo 122, BASE PRIMERA, fracción V, inciso b) último párrafo régimen de aplicación a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

## **B. De la competencia residual.**

El artículo con el que da inicio el Título Séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “Prevenciones generales”, lo es el 124, precepto con el que se abordará inicialmente el tema de la distribución de competencias, lo anterior muy a pesar de que debiera ser iniciado de conformidad al orden numérico, y lo es así, ya que el federalismo por su propia construcción ideológica, en la que se privilegia que se determine como elemento fundamental el principio de distribución competencial, que es el que rige entre las entidades federativas y la Federación, mismo que se encuentra contenido en el artículo 124 (piedra angular del federalismo) y a partir de él como clausula general es que se entienden las demás clausulas, de ahí que se iniciará con la denominada competencia residual.<sup>11</sup>

Lo que en palabras del destacado constitucionalista Elisur Arteaga Nava “...Se trata sólo una delimitación inicial del campo de acción de los poderes centrales y locales.”<sup>12</sup>

La denominada competencia residual, es principio fundamental que se consagra en cualquier sistema federal, y que se aprecia desde la perspectiva constitucional-fundacional de cada Estado, que en el sistema mexicano se establece en el 124 Constitucional al señalar que las facultades que no estén expresamente

---

<sup>11</sup> *Cfr.* “...en virtud de la aplicación del art. 124, sus poderes adquieran y puedan ejercer todas las facultades residuales que corresponden a los estados, por no haber sido atribuidas en forma expresa a los poderes federales...” **ARTEAGA NAVA, Elisur**, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University, Press, México, 1999, p. 380.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 381.



concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados (sic).<sup>13</sup>

El principio arriba referido<sup>14</sup> por el que se establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la misma a los funcionarios de la Federación, se entienden reservadas a los Estados, "es virtud al cual es que le correspondería a la legislatura federal, la expedición de leyes en ejercicio de una facultad expresamente señalada en el texto constitucional, correspondiendo a las legislaturas locales, desempeñar la función legislativa excluida, en ausencia o a falta de tal facultad, siempre y cuando no exista ninguna prohibición constitucional: esto ha dado motivo para considerar por la doctrina que la competencia de las legislaturas de las entidades federativas es de carácter reservado y no prohibido concurrente".<sup>15</sup>

Cabe destacar que el artículo en comento no ha tenido modificación alguna hasta la fecha y su antecedente histórico es: "...durante la sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, celebrada por el Congreso Constituyente en el entonces Teatro

---

<sup>13</sup> Don Felipe Tena Ramírez manifiesta que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados (sic) preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por lo que adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124; dicho sistema lo vemos claramente expuesto en la Constitución de los Estados Unidos de América, suscrita por la Convención Federal el día 17 de septiembre de 1787, en el histórico edificio llamado Independence Hall, en Philadelphia, Pennsylvania, misma que desde esa fecha ha tenido únicamente veintiséis enmiendas, las diez primeras o Declaración de Derechos fueron aprobadas en 1791 y precisamente la décima dice: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos (la Unión) ni prohíbe a los Estados quedan reservados a los Estados o al pueblo." **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, op.cit. nota 3, p. 313.

<sup>14</sup> Cfr. Dicho principio encuentra su antecedente histórico en *The Constitution of the United States of América The first 10 Amendments were ratified December 15, 1791, and form what is known as the "Bill of Rights". AMENDMENT X "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people"*. The Constitution of the United States of America. Applewood Books Bedford, Massachusetts.

<sup>15</sup> **LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, T. XI, p. 454.



Iturbe, hoy de la República en la ciudad de Querétaro, fue aprobado por 148 votos en contra 6”.<sup>16</sup>

Así, es que en principio la Constitución al ser el instrumento jurídico fundacional de un Estado es en el que se establecen las facultades y esfera de acción que el mismo código político tendrá por efecto fijar, lo que hace recordar las palabras de Don Miguel Lanz Duret “...señala que el Estado federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creada y organizada por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político le fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones”.<sup>17</sup>

El marco de atribuciones fijado por la Constitución sólo es en los términos que la misma establezca y en ellos cobra una gran importancia el artículo en estudio, es decir el 124, ya que en él, se establece el principio rector del sistema de competencias y facultades que impera al interior propio de la Constitución y que sólo bajo su orientación es que se entenderá el mismo sin poder ser ningún otro argumento razón que pretenda ampliar sus atribuciones.

Destacada la importancia del contenido del artículo 124 Constitucional en el que como se ha visto es en el que se consagra el principio de competencia residual (corona de un sistema federal), en el que desde la perspectiva de los niveles subnacionales -estatal y municipal- a ellos les esta conferida lo que resta. En otra perspectiva a estos niveles lo que les está dado son restricciones y prohibiciones de diversos caracteres.

En este sentido resulta oportuno citar lo que al respecto señala en el tema el maestro Elisur Arteaga cuando refiere “Debido a la abundancia de limitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones que para las autoridades estatales existen en la constitución, debe concluirse que su enumeración es limitativa, no enunciativa; son válidas, jurídicamente, sólo las que de manera expresa se

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*



consignan en la constitución; los poderes constituidos no pueden pretender ampliarlas por analogía o mayoría de razón. No hay fundamento para que lo hagan”.<sup>18</sup>

### **C. Competencias exclusivas de la Federación.**

Las competencias exclusivas que en materia de ingresos están previstas en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son del tenor siguiente:

“Art. 73 El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior;

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y

---

<sup>18</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op .cit.* nota 11, p. 382.



g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine: Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en su ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.”

La materia de ingresos que en el rubro tributario (contribuciones)<sup>19</sup> está prevista en el artículo 73 fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que queda reservada por materia de forma exclusiva a la Federación.

Se trata de materias que como se ha apreciado es diversa, ya que comprende: entre otras comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 Constitucional, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y los denominados especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

De lo que destaca que los denominados “especiales”, son respecto de los que la Federación participará a las entidades federativas del rendimiento de éstos y con la previsión de que lo hará en la proporción que la Ley secundaria determine, a saber la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Cfr.* En términos de lo que establece el art. 31 fracción IV Constitucional.

<sup>20</sup> *Cfr.* Dicho ordenamiento establece en el artículo 1º que es el instrumento jurídico que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.



El que la Federación participe a las entidades federativas de los denominados tributos especiales a que se refiere el punto cinco de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución constituye el mayor de los ingresos que perciban los niveles estatales en el caso mexicano. Las que en conjunto con los denominados Fondos del Ramo 33 constituyen la integración prácticamente de sus recursos anuales, ya que con muy poco las entidades y municipios participan con sus ingresos propios en la integración de sus leyes de ingresos anuales.

Lo anterior pone en evidencia el que las participaciones como ha sostenido la SCJN constituyen fuente de financiación posible por la cual es que se “pretende” dotar tanto a entes locales como municipales de la suficiencia de fondos para cumplir su función y con ello acercar la posibilidad de que se goce de una “autonomía financiera”.<sup>21</sup>

Así como lo sostiene el máximo Tribunal del país, la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y municipal, lo que atiende a que con motivo del establecimiento de las participaciones, los otros niveles de que se conforma el estado federal mexicano al ceder en el ámbito

---

<sup>21</sup> Dicha autonomía financiera ha sido perseguida desde el ámbito legislativo evidencia de ello lo es la Décima reforma al artículo 115 constitucional “... el legislador constitucional consideró que con la misma se restringía aún los ingresos a percibir por la hacienda municipal, ya que para la décima reforma constitucional a dicho precepto en el dictamen que se presentó segunda lectura el 17 de junio de 1999, los diputados a la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión integrantes del grupo parlamentario del Partido del trabajo sometieron a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 115 en cuya exposición de motivos quedó plasmado lo siguiente: En la actualidad los municipios de nuestro país reciben por parte del Gobierno Federal dos tipos de recursos para complementar sus finanzas y estar en aptitud de proveer a sus habitantes de los servicios públicos que la Constitución establece: “los recursos que se les entregan en virtud de los dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y los que se les asigna de acuerdo a lo que se establece en el ramo 26 del decreto de Presupuesto de Egresos de Federación para el ejercicio fiscal de 1997.

Sin embargo, no es con las participaciones federales con las que se logrará que los municipios sean financieramente autosuficientes, reproducir esta forma de pensar implica no desterrar las concepciones centralistas del ejercicio del poder político y pretender supeditar la función del gobierno del municipio a los que dictan aquello que lo prevean de recursos. No podemos aceptar que se siga reproduciendo el círculo perverso Federación fuerte y Estados y Municipios débiles...

...Por tanto se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean complementarias.” **LÓPEZ, LÓPEZ, Patricia**, “De la Hacienda Pública Municipal en los Estados Unidos Mexicanos”, *Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega*, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 175 y 176.



constitucional su facultad para imponer contribuciones en las materias que expresamente quedaron establecidas en el ordenamiento supremo, lo fue justo a cambio de recibir rendimientos correspondientes. En ese sentido se ha pronunciado la Tesis Jurisprudencial del Pleno 13/2009.<sup>22</sup>

### C.1 De las participaciones.

El tema de las participaciones<sup>23</sup> da lugar al gran tema que se refiere a los ingresos que los subniveles de gobierno en el caso mexicano participan de los ingresos federales que en la LCF se aprecian en el artículo 2º que es la denominada RFP y que constituye uno de los rubros más importantes de que se conforman los ingresos de las haciendas públicas de las entidades federativas anualmente, las que con motivo entre otros, de temas como la descentralización en el Estado Mexicano, han colocado en los últimos años a entidades y municipios en un escenario en el que prevalece la falta de recursos<sup>24</sup>, que al no serles suficientes es

---

<sup>22</sup> **PARTICIPACIONES CONSTITUCIONALES. CONSTITUYEN UNA FUENTE DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.** Acción de inconstitucionalidad 29/2008.-Promoventes: Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión.-12 de Mayo de 2008. Unanimidad de once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas.-Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

<sup>23</sup> *Vid Infra* E.1.3.

<sup>24</sup> *Cfr.* Esa falta de recursos es una constante en diferentes Estados, lo que se aprecia en el ámbito internacional "La coyuntura económica actual, tanto a nivel español como internacional, obliga a las diferentes administraciones públicas a seguir una política de austeridad presupuestaria que deberá mantenerse al menos en el medio plazo. Uno de los principales objetivos es mantener el déficit de las cuentas públicas dentro de niveles admisibles.

Como consecuencia de la mayor escasez de recursos públicos, se produce una reducción en las partidas presupuestarias destinatarias a la inversión en obra pública que continuará en los próximos ejercicios presupuestarios. La activación de recursos procedentes de la iniciativa privada es una de las principales líneas de acción ante esta coyuntura: No obstante, la misma crisis causante de la reducción de recursos públicos afecta igualmente al sector privado, debido a la mayor dificultad para el acceso al crédito desde la tradicional forma de concesión de préstamos por entidades financieras. **TENA CENTENO, Antonio**, *La Titulización de Activos como instrumento para la financiación de Infraestructuras en España*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Mayo 2011, disponible en Internet en [http://oa.upm.es/721671ANTONIO\\_tena.pdf](http://oa.upm.es/721671ANTONIO_tena.pdf), Consultada el 16 de Julio de 2013.



que requieren acudir a nuevas formas para su obtención, recurriéndose en un primer momento al endeudamiento tradicional y posteriormente al gran tema de la bursatilización de activos (tema central que ocupa a la presente investigación).

## **C.2 De las prohibiciones absolutas y relativas.**

Los preceptos en los que se contienen materias prohibidas para otros niveles de gobierno como es el estatal, son los artículos 117 y 118 Constitucionales; siendo que en el caso del primero se habla propiamente de prohibiciones de carácter absoluto, mientras que en el segundo de carácter relativo.

El primero de los mencionados guarda singular importancia en el presente tema de investigación, por lo que será analizado haciendo hincapié en las fracciones que se refieren a materias tanto de ingresos tributarios como no tributarios a que se refieren las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX.

En el artículo 117 Constitucional se establece que los Estados no pueden en ningún caso: Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bulto, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda



extranjera o fuera del territorio nacional; Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuesto. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice., siendo que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados dictarán, desde luego leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Precepto que guarda íntima relación con todos los temas a tratar en la presente investigación, uno de ellos, el que nos ocupa de potestades constitucionales para la integración de los ingresos de las entidades federativas, así como el tema central que se refiere a las limitantes de la contratación de deuda en la que queda comprendida la bursatilización de deuda de las entidades federativas.

Lo anterior borda al gran tema de la **Distribución constitucional para decretar impuestos** y en general al de los ingresos en los diferentes ámbitos estatal, municipal y el caso *suis géneris* del Distrito Federal.

El gran tema arriba referido es el que ha sido ampliamente abordado por la doctrina que sostiene lo siguiente:

*“Cualquier sistema de distribución de competencias, no admite en principio el que una misma materia pueda ser regulada simultáneamente de forma distinta, y con la misma validez y eficacia. Las materias, y las funciones sobre las mismas, son concedidas alternativamente a una u a otra parte, y no pueden producirse, en principio supuestos de superposición. Sin embargo, existe la posibilidad de que ambas instancias coincidan en algunos sectores con iguales poderes producto de la imposibilidad de*



*operar un corte nítido y preciso en muchas materias, pues deben tenerse en cuenta las complejas interrelaciones que se producen en la realidad. En este caso, es preciso ordenar claramente tal concurrencia anormal, o mejor dicho esa superposición de potestades, y evitar lo que paulatinamente se tiende a generar: la extensión de la competencia federal sobre materias, que en principio, no tienen atribuidas, en detrimento de la capacidad de las entidades federativas”.*<sup>25</sup>

Visto así, se debe tener presente que como lo ha expresado la doctrina “... todo acto constitutivo de un Estado federal, implica forzosamente que las entidades que otrora fueron soberanas, se desprendan de algunas de sus facultades para ser cedidas a un ente central. Este principio de cesión no estuvo presente al expedirse la Constitución norteamericana. Fue en virtud de la enmienda décima, que se introdujo en 1791, cuando estableció: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados, quedan reservados respectivamente a los Estados o al pueblo”.

<sup>26</sup>

Previo al análisis que en líneas siguientes se hará de las fracciones ya destacadas del artículo 117 Constitucional, las que se refieren a las prohibiciones absolutas que tienen injerencia en materia de ingresos de los Estados, es necesario abordar la situación que prevalecía en sus haciendas públicas en la etapa del México independiente hasta la revolución de Ayutla, situación que los llevara a establecer cargas tributarias que tuvieran por efecto gravar la entrada o salida en sus territorios tanto de personas como de mercancías.

<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, nota 15, *op.cit.* p. 453.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>27</sup> *Cfr.* A este respecto “La doctrina y la legislación denomina el pago de una contribución por el paso de personas, como peaje, y el pago de una contribución por el paso de mercancías como alcabala”.



Dicho sistema prevaleciente en esa época que resultaba alcabalatorio generó un grave perjuicio al comercio en tanto que se generaba una afectación a la libre circulación de mercancías de un Estado a otro.

Ya para 1856 se había presentado un dictamen que planteaba la abolición de dicho sistema de aduanas interiores y de alcabalas, el que se desechó ya que se sostenía que con dicha suspensión se afectaría la fuente de recursos tributarios de los Estados.

Dicha eliminación se sostuvo con el argumento comparado en el caso de Estados Unidos (sistema que como se referido con antelación era tanto un documento como experiencia modelo al incipiente sistema federal implementado en nuestro país), en el que ya se habían eliminado porque atentaba contra el libre cambio y con ello se evitarían las que se denominaban distorsiones, lo que fue determinante para que se declararan abolidas del texto Constitucional de 1857, sin embargo; existieron disposiciones legales que impidieron su entrada en vigencia, lo que se prolongó a lo largo del tiempo hasta el año de 1896, cuando por fin se excluyó el concepto alcabala de la Ley Fundamental.

En estos supuestos se encuentran enmarcadas las fracciones IV, V, VI, VII y IX del 117 consistente en que los “Estados no pueden, en ningún caso” Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV); prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V); Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía (fracción VI); lo correspondiente a expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII) y gravar la producción, el acopio



o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (fracción IX).

En el caso de la fracción VIII, (la que mayor relevancia tiene para esta investigación<sup>28</sup>) es de mencionar los antecedentes históricos para entender la prohibición que en la misma se consagra referente a “Que los estados no pueden, en ningún caso: contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

Al respecto el control financiero que se estableció en la Constitución fue a partir de una adición al otrora 111 de la Constitución de 1857, “...que fue realizada el 18 de diciembre de 1901...” en la que se consagró la prohibición a los Estados para emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la referente a la contratación de deuda de forma directa o indirecta de préstamos con gobiernos extranjeros<sup>29</sup> y a contraer

---

<sup>28</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 103/2010, (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del Estado comprometen el crédito público; esto es, afectan hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, así como las cargas que se dejan a las generaciones futuras. En efecto, son los gobernados quienes aportan los recursos con los que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y, en su beneficio, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones; por ende, las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda representar, inciden en todos los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo y las políticas sociales, entre otras; de ahí que este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, a través de la representación que asiste al Poder Legislativo y, en sistemas bicamerales, generalmente a través de la Cámara de Diputados.

Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.

*Lo subrayado es nuestro.*

<sup>29</sup> Cfr. Al respecto el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios en su artículo 4 en



obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisible por endoso.

Destaca el que *“Dicho contenido pasó íntegro a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución de 1917. Hasta 1981 la fracción de referencia, contenía un segundo párrafo relativo a una nueva obligación para las entidades federativas, relativa a la limitación de la celebración de empréstitos, al consignar que sólo los podrían hacer cuando los créditos estuvieran destinados a la ejecución de obras tendientes a producir un incremento en sus respectivos ingresos”*.

*“La fracción en comento fue modificada en abril de 1981. La reforma se apoyó en algunas consideraciones sobre los cambios y la evolución que ha experimentado la estructura política desde 1917. Se tomó en cuenta el crecimiento demográfico, el propósito de fincar nuevas bases para el desarrollo nacional, la permanente necesidad de robustecer el federalismo y sus partes integrantes, el financiamiento estatal y municipal, y la necesaria coordinación de sus actividades, así como los diversos recursos políticos y administrativos a los que se ha acudido en diversas épocas”*.<sup>30</sup>

Es así como quedó establecida la prohibición de que los Estados contraten de forma directa o indirecta obligaciones que implicaran establecimiento en el ámbito internacional. Por otro lado se dice *“... atiende además de las consideraciones ya señaladas sobre la personalidad de las entidades federativas, al riesgo que*

---

irrestringido cumplimiento al mandato constitucional en el que se establece que para efectuar la inscripción en el registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre otros requisitos se establece en la fracción I inciso a) que *“Se trata de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con la Federación, con las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”*.

<sup>30</sup> **LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *op. cit.*, nota 15, p. 455.



supone la creciente y diversa multiplicidad de operaciones crediticias en cuyo manejo podrían participar indebidamente los estados federados”.<sup>31</sup>

Ahora bien, en cuanto a la reforma reciente que se refiere a la incorporación del párrafo segundo a la fracción VIII, es de referir que tanto el texto de la fracción que se reformó y el que la introdujo, consagran una prohibición a Estados que se hace a más, extensiva a municipios –pese a que el acápite del artículo 117 se refiera en su texto a “Los estados no pueden, en ningún caso:”- el celebrar empréstitos, siendo que la fracción anterior excluía los destinados a obras que produjeran directamente un incremento de sus ingresos, siendo que la fracción vigente deja fuera de forma más amplia a los empréstitos contraídos para inversiones públicas denominadas productivas<sup>32</sup>, lo anterior en virtud de que en ese caso en forma indirecta se generan recursos públicos.

Esta reforma fue considerada que gracias a ella “...resulta posible que los referidos empréstitos y obligaciones sean contraídos por entidades paraestatales, con apoyo en bases legales<sup>33</sup> y, además, se exige que los ejecutivos locales rindan cuentas del ejercicio de esa facultad a la legislatura local respectiva”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *op. cit.*, nota 15, p. 456.

<sup>32</sup> TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 101/2010 (PLENO) DEUDA PÚBLICA LOCAL. A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN OBTENER CRÉDITOS DESTINADOS A OBRAS QUE LES GENEREN DIRECTA O INDIRECTAMENTE INGRESOS. Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.

<sup>33</sup> Cfr. Bases legales a que se hace referencia que no son otras sino en los términos a que se refiere el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 Constitucional al establecer: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

*Lo subrayado es nuestro.*



Como se ha podido apreciar del análisis histórico de esta fracción VIII, del artículo 117 Constitucional la misma de manera contundente y en el marco de las denominadas prohibiciones absolutas impide hasta hoy, a los Estados emitir títulos de deuda pública pagaderas en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como a contraer obligaciones a favor de sociedades y aún más de particulares extranjeros, en el caso de que se hayan de expedir títulos o bonos al portador transmisibles por endoso, lo que de origen fue establecido hace más de cien años incorporándose aún en la Constitución de 1857 y que del artículo 111 de aquélla pasara íntegra a la actual fracción VIII del artículo 117 de la Constitución hoy vigente.<sup>35</sup>

---

A este respecto es consultable la **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 102/2010 (PLENO). DEUDA PÚBLICA LOCAL. LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EXIGE LA COPARTICIPACIÓN LEGISLATIVO-EJECUTIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL ENDEUDAMIENTO LOCAL.** Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.

<sup>34</sup> **FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador**, *op .cit.* nota 1, p. 856.

<sup>35</sup> Cfr. Considerado así ya que de conformidad a la versión de Periódico Consultado Sol de México 2 de julio de 2013 se estableció por el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales el diputado Perredista Julio César Moreno Rivera que el dictamen en materia de deuda de estados (sic) y municipios tiene consenso de 99 por ciento y se podría aprobar ya para presentarlo en el período extraordinario que inicia el 16 de julio de 2013. Versión electrónica. [www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3038608.htm](http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3038608.htm). consultado el 2 de Julio de 2013.

A más con motivo del dictamen avalado ya en el periodo extraordinario será enviado al Senado. Se aprobó por la Cámara de Diputados "... en lo general y particular, por 421 votos a favor, 18 en contra y nueve abstenciones, las modificaciones a la Constitución para regular el endeudamiento de estados (sic) y municipios..", en **PACHECO, Roberto José**, "Diputados aprueban limitar deuda estatal", *Excélsior*, México, 18 de julio de 2013, Sección Nacional.

El dictamen aprobado.-Este miércoles se aprobó en el periodo extraordinario de la Cámara de Diputados una enmienda constitucional, cuya iniciativa fue presentada después de que el Senado aprobara una muy similar, que en San Lázaro se optó por no procesar para evitar que gobernadores y alcaldes pudieran interponer una controversia constitucional para invalidarla, ya que la Carta Magna establece que sólo los diputados pueden legislar sobre este tema. El proyecto, que todavía tiene que seguir su trámite en el Senado, contempla modificaciones sobre los siguientes puntos:

- 1.- Da facultades a la Cámara de Diputados para iniciar una ley secundaria que le permita ejercer cierto control sobre el endeudamiento de entidades y municipios.
2. Obligar a los tres órdenes de gobierno a establecer criterios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal en sus respectivos planes de desarrollo.
- 3 Establecer límites y modalidades al endeudamiento que sirvan como condicionantes para que entidades y municipios puedan recibir las participaciones federales.
- 4.



Pese a que es una fracción con un peso específico tan importante en la presente investigación y del que se ha evidenciado el momento histórico tan importante que se vive actualmente en materia de deuda pública de las entidades federativas, misma que puede ser modificada de conformidad al dictamen aprobado el pasado 17 de julio de 2013 y de la que se ha dejado constancia del proceso legislativo de reformas constitucionales de que ha conocido el Congreso de la Unión, no se deja a un lado el criterio relevante pronunciado por el máximo tribunal del país en cuanto al tema que hoy sigue aun siendo vigente, y que se refiere de conformidad a los contenidos normativos a la prohibición de obtener endeudamiento externo, virtud a que tanto Estados como Municipios no pueden recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras ni que el lugar de pago sea en el extranjero entre otras, el que se aprecia en la Tesis Jurisprudencial 100/2010 del Pleno de la SCJN.<sup>36</sup>

Así, en materia de endeudamiento las entidades federativas del país solo pueden contraer deuda con la banca comercial, de desarrollo, mediante emisiones bursátiles en el mercado de valores y mediante fideicomisos, estimando que es la banca múltiple en la que se concentra más del 50% de los créditos otorgados.

---

Crear un sistema de registro que se difunda públicamente con la información sobre las deudas de los estados (sic). 5. Crear un “sistema de alertas” para dar seguimiento al uso del endeudamiento público. 6. Establecer la obligación de hacer licitaciones públicas para la contratación de créditos. 7. Fijar como requisito que los Congresos estatales tengan que aprobar por dos terceras partes de sus miembros la contratación de nuevos créditos. 8. Establecer la prohibición de que puedan contratarse créditos con entidades extranjeras y/o en monedas extranjeras. 9. La Cámara de Diputados podrá ejercer cierto control político, ya que tendrá que emitir una opinión sobre las estrategias de ajuste de estados (sic) y municipios endeudados, previo a que establezcan convenios con el gobierno federal para su rescate. ***¿Cuál es su deuda y cómo la regulará el Congreso?***, México, 19 de julio de 2013, Sección Estados, disponible en Internet en [www.adnpolitico.com/congreso/2013](http://www.adnpolitico.com/congreso/2013), Consultada el 19 de julio de 2013.

<sup>36</sup> **DEUDA PÚBLICA LOCAL. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN RESPETAR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ADQUIRIRLA, TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.



Lo anterior virtud a que para las entidades federativas está vedada la posibilidad de contratar financiamiento con una institución internacional, ni denominada en moneda extranjera, mandato éste, que bajo ninguna circunstancia o figura jurídica puede ser modificado o alterado.

Por lo que en tales condiciones, las obligaciones que contraten entidades federativas en nuestro país derivan de la emisión tanto de títulos de crédito, valores, bonos o cualquier otro documento pagadero a plazo corto o largo, de la adquisición de bienes o contratación de obras o servicios con el carácter de inversiones productivas.

Es dable afirmar que el tema del endeudamiento de los niveles subnacionales (entidades federativas y municipios)<sup>37</sup> está constituido por el conjunto de obligaciones directas, indirectas o contingentes derivadas de financiamientos que se contraten por los entes públicos a saber: entidades federativas, municipios, organismos de la administración pública paraestatal.

Y toda vez que en esta primera línea se aborda el tema de las potestades constitucionales para la construcción de los Ingresos de las Entidades federativas, es indispensable tener presente que en él, es principio rector lo consagrado en el artículo 134 Constitucional, en el que se establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Siendo así que de conformidad al orden constitucional y a partir de la reforma que modificó este primer párrafo del artículo 134 el pasado 7 de mayo de 2008, es que en el tema de los ingresos (cualquiera que sea la fuente de la que procedan) simplemente por ser recursos económicos de que dispongan cualquiera de los niveles de gobierno que in extenso este párrafo incluye a los de los órganos

---

<sup>37</sup> *Vid Infra*. II Situación actual de las hacienda públicas en los niveles subnacionales.



político administrativos más comúnmente llamadas delegaciones políticas en el Distrito Federal, están llamados a administrarse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, este último, incluido así, los que provengan del ámbito tributario, y desde luego que en el caso de que provengan del endeudamiento, resultan indispensables la eficiencia y la transparencia.

Este último tema (materia de transparencia) del que ya conoció la SCJN al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007, resuelta el 17 de noviembre de 2009.<sup>38</sup>

En cuanto a las prohibiciones relativas que se encuentran contenidas en el artículo 118 de la Constitución, consideradas así en virtud a que en el acápite de éste, se establece que los Estados tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión: Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora ya que esos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Dichas prohibiciones son conocidas desde la perspectiva constitucional como “relativas”, ya que si bien se establece el que los Estados no pueden realizar ciertos actos, si lo podrán realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Tanto este artículo como el anteriormente tratado (117) conforman un todo armonioso de reglas que precisan las competencias que limitan el ámbito de actuación de los Estados en relación a la Federación, los que tienen como piedra angular el principio consagrado por el artículo 124 constitucional, virtud a que como se ha mencionado, al ámbito estatal le quedan todas aquéllas facultades

---

<sup>38</sup> Asunto de singular relevancia y que será tratado posteriormente.



que en forma expresa no hubieren sido delegadas a las autoridades federales en la Constitución.

En lo correspondiente a la prohibición contenida en la fracción I, por la que se prohíbe a los Estados establecer derechos de tonelaje, de puertos y demás contribuciones en materia de comercio exterior, lo que se interpreta armónicamente con lo previsto por el artículo 73 fracciones IX y XXIX punto 1º, todos de la Constitución.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior.”

Lo anterior es así, ya que como se ha referido la prohibición relativa a que se refiere la fracción I, del artículo 118 Constitucional, que es la que para efectos de la presente investigación nos interesa, no responde a otra situación sino a ser un efecto espejo de armonización con las facultades expresas y propias que le corresponden al Congreso de la Unión.

Al respecto debe considerarse que “...Como puede observarse, las tres fracciones que integran el artículo que se comenta (118), en realidad no guardan una adecuada articulación con los principios que rigen al Estado federal mexicano, ya que en el mejor de los casos carecen de efectos prácticos, pero se explica su existencia, su origen histórico, en preceptos similares que conformaron los artículos de la confederación norteamericana”.<sup>39</sup>

En este orden de ideas se aprecia por demás limitada la posibilidad de integrar ingresos en el orden tributario local desde la perspectiva constitucional y aún sin

---

<sup>39</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *op. cit.* nota 3, p. 289.



haber abordado si quiera las que para éste constituirían limitantes también al hablar de la integración de la hacienda en el siguiente nivel subnacional, el municipal.

#### **D. Los principales ingresos estatales.**

Como se verá más adelante en el nivel municipal sí se cuenta con el a, b, c, de la integración de la hacienda pública diferente al nivel estatal, en el que como se ha podido apreciar lo único que encuentra son: en principio y respecto del nivel federal limitaciones, sin que se exprese desde la perspectiva constitucional de qué elementos se integra su hacienda pública, ni tampoco los objetos sobre los que pueda recaer el poder tributario de los congresos estatales, lo que armonizado con lo expresamente establecido para el nivel municipal, le deja mínimo marco de actuación en la integración de la hacienda municipal, a la que de querer atribuirle algún espectro diríamos que le queda solo la imaginación del legislador que no vulnere la piedra angular del sistema federal 124 Constitucional, sin transgredir las prohibiciones absolutas y relativas contenidas en los artículos 117 y 118 Constitucionales y como se verá en adelante con respeto irrestricto a la integración de la hacienda pública municipal, prevista en la fracción IV del artículo 115 del ordenamiento supremo.

Así es que se habla de que los principales ingresos del nivel estatal, en principio y de conformidad al sistema federal mexicano son de conformidad a lo previsto por el art. 73 fracción XXIX, último párrafo las participaciones federales, las que provenientes de la federación reciben las entidades federativas y que encuentran su origen en los rendimientos de las contribuciones especiales a que se refiere el punto 5º de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que expresamente señala, que las recibirán en la proporción que la Ley Secundaria determine (LCF).



Ahora bien, en el caso de los ingresos en el nivel estatal falta hacer referencia a otra importante fuente de ingresos de que se conforma su hacienda, que son los ingresos en el orden tributario, y en éste, como ya se adelantó párrafos arriba al carecer del a, b, c, de integración que establezca sobre qué fuentes impositivas puede el nivel estatal aplicar su poder tributario y del que se habló que lo que se le dejaba al legislador local era la imaginación de éste, pese a ello es dable afirmar que los ingresos en ese ámbito son muy uniformes y están representados por un bloque bastante homogéneo que se conforma básicamente de los siguientes:

La imposición a las erogaciones al trabajo personal (subordinado o no).

La imposición a los espectáculos públicos.

La imposición sobre loterías rifas y sorteos.

La imposición sobre el hospedaje.

Y la que en algunas entidades se ha conservado la otrora tenencia federal, que en muchos casos se ha integrado a la que ya desde mucho tiempo atrás existía la denominada tenencia local.

En lo correspondiente a la **imposición a la erogación al trabajo personal** en algunas entidades federativas se denomina **nóminas** cuando el objeto del gravamen es la erogación al trabajo personal subordinado, en otros casos es denominada imposición a la erogación al trabajo personal. En cuanto a las tasas, éstas varían y van desde 1,75% al 3,5% y en entidades federativas del centro del país con tasas medias del 2,5%.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> De conformidad al trabajo legislativo realizado por la Asamblea Legislativa del D.F. para el ejercicio fiscal 2014 se aprobó un aumento de .5 para quedar este impuesto a una tasa del 3%.



Este impuesto fue abarcando más entidades federativas<sup>41</sup>, siendo que al día de hoy todas cuentan con esta imposición, considerada la más importante en el nivel de los Estados y Distrito Federal.<sup>42</sup>

En cuanto a la **imposición a los espectáculos públicos**, ésta se establece por las legislaturas de las entidades federativas (en ámbitos municipales) de conformidad a una no vulneración a las previsiones a que se refiere La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el Capítulo IX “De las participaciones a las entidades federativas”, específicamente a las previsiones establecidas en el artículo 41<sup>43</sup> de la referida Ley, que establece que la Secretaría de Hacienda y

---

<sup>41</sup> Y se dice en esos términos pues de conformidad a la evolución que esta imposición local ha presentado en la primera década de este siglo en el que tomando como referente el año 2000 en el que veintitrés de las entidades federativas tenían incorporada la imposición a la remuneración al trabajo personal ó nómina en sus ingresos del orden tributario, que en el año 2001 aumentó a veinticinco al incorporar esta imposición los estados (sic) de Zacatecas y Veracruz; en 2006 incorpora dicha imposición Oaxaca, en 2003 Michoacán, llegando a 2004 con veintisiete entidades federativas que lo consideraban, en 2005 son Colima, Guanajuato y Querétaro los que se suman a esa imposición, 2006 es Aguascalientes y por último en 2007 el estado de Morelos, situación que ha permanecido estable con las treinta y dos entidades federativas que tienen esta imposición. Fuente. Subdirección de Integración Estadística con base en datos de la Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal de 2010.

<sup>42</sup> Cfr. En el caso del Distrito Federal, esta imposición de siempre había ocupado el segundo lugar de ingresos, hasta la significativa caída del impuesto predial, pasando a ocupar el primer lugar, la que aún se conserva inclusive en el presente ejercicio 2013, en el que de conformidad al artículo 1º de la Ley de Ingresos del Distrito Federal en el rubro de impuestos el de Nóminas está representado por una cantidad estimada a percibir en el presente de \$12,751,722,624 y por abajo el predial con \$9,599,571,465.

<sup>43</sup> Artículo 41.- La Secretaría de Hacienda Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre: I.-Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que derivan de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido. Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paradero de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos. Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley. II.-La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en el artículo 2º A de esta Ley. III.-Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquíes acuáticos motorizadas, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos motocicletas. IV.- Intereses, los títulos de créditos, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación. V.-



Crédito Público (SHCP) celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones federales en los términos de la LCF que convengan en no mantener impuestos a nivel local o municipal entre otros de Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

De ahí que las entidades federativas utilicen dicha autorización establecida por la Federación, en los términos previstos por el artículo transcrito de la LIVA, la que consiste en que celebrado Convenio de Adhesión a que se refiere el artículo 10 de la LCF, instrumento por el que la Entidad Federativa conviene con la Federación por conducto de la SHCP en recibir participaciones federales en los términos de la Ley antes citada, convenio que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura.

Tanto la SHCP como el Gobierno de la entidad que celebre convenio ordenarán su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad así como también de los decretos de la Legislatura de la entidad por los que se autoricen o se aprueben dichos actos, los que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

Destaca el hecho de que la adhesión como acto de incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se lleva a cabo de forma integral y nunca sólo respecto a algunos ingresos de la Federación.

---

El uso o goce temporal de casa habitación. VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades. VII La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participaren loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública. Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones o gravámenes federales que les correspondan. El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.



El artículo en comento contiene una garantía en extensión a lo previsto por la Constitución en tanto que establece que las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

El efecto que producirá la celebración del convenio es el de recibir participaciones, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales entre otros, como el que nos ocupa, de espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

De manera que las entidades federativas podrán ejercer su potestad tributaria en materia de espectáculos siempre y cuando dicha imposición no rebase el 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.<sup>44</sup>

La imposición **Sobre Loterías, rifas y sorteos** que en algunas entidades federativas se establece en el nivel estatal y en otras en el municipal, ha sido muy controvertido en cuanto a su imposición por parte de las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,<sup>45</sup> por existir conflicto de interpretación en la imposición por niveles diferentes al federal, lo anterior de conformidad a la problemática de interpretación entre las fracciones X, XXIX del

---

<sup>44</sup> Cfr. Caso como el que se aprecia en el artículo 139 del Código Fiscal del Distrito Federal que establece que el impuesto sobre espectáculos públicos se calculará aplicando la tasa del 8% al valor de los espectáculos.

Otro caso lo es el Código Financiero del Estado de México y Municipios en Título Cuarto "De los ingresos de los Municipios" en el artículo 123 se establece en la fracción III que tratándose de espectáculos públicos de tipo cultural, teatral y circense la tasa del 3%, caso sui generis por tratarse de un gravamen que a diferencia del Distrito Federal se establece será percibido por el nivel municipal.

<sup>45</sup> Cfr. Caso de la Tesis "LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTICULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN".



artículo 73 Constitucional, la que ha merecido discusiones importantes en el Pleno de la SCJN.<sup>46</sup>

La imposición que recae sobre la prestación de servicios de hospedaje ha tenido como origen la obtención de ingresos por parte de las haciendas públicas de los niveles estatales, que tiene como objetivo que un porcentaje de lo que ingrese por ese concepto se canalice para el fomento del turismo.

En el caso de la imposición a la tenencia o uso de vehículos es imprescindible recordar que la tenencia que bajo el abrogado impuesto de tenencia federal cuyo hecho imponible de dicha contribución señalaba que se gravaba la tenencia de vehículos con antigüedad no mayor a diez años, lo que permitía que lo que quedaba libre fuera utilizado por el legislador en el ámbito de las entidades federativas, con lo cual se gravaba entonces la tenencia de vehículos con antigüedad mayor a diez años, hecho imponible que dejaba libre el legislador federal.

Hoy en día y a partir de la abrogación de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos el 1º de enero de 2012<sup>47</sup>, la que desde el Decreto que la abrogó estableció en el Transitorio CUARTO que antes de la fecha en que se abrogaba

---

<sup>46</sup> Cfr. Este tema ha merecido inclusive la publicación del libro *Distribución Constitucional de competencias para decretar impuestos*, publicación de la Serie del Pleno de Debates de la SCJN.

<sup>47</sup> Cfr. De conformidad al DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios publicado el 21 de diciembre de 2007, el que establece:

ARTÍCULO TERCERO.-Se ABROGA la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS.

ARTÍCULO CUARTO.- El artículo tercero de este Decreto entrará en vigor el 1º de enero de 2012. En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate.

Las obligaciones derivadas de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se abroga conforme al artículo anterior de este Decreto, que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas previstas en dichos ordenamiento, deberán ser cumplidas en las formas plazos establecidos en los mismos y en las demás disposiciones aplicables.



(1º de enero de 2012) las entidades federativas que establecieran impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de los que deba cubrir el impuesto federal previsto en la ley que se abroga, se suspendería el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad de que se trate.

Por lo que de conformidad a lo anterior, existía la posibilidad inclusive de anticipar la abrogación del impuesto federal, lo que tendría lugar con motivo de que las entidades decidieran establecer impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos, situación que plenamente se materializó en las entidades federativas a partir del ejercicio de 2012. Lo que deja de nueva cuenta evidencia de que hechos imponibles respecto de los que la federación decidiera aplicar, se establecerían condicionantes que limitarían potestad tributaria de las entidades federativas.

### **E. Del Municipio.**

Al decir del autor José Luis López Chavarría “El Municipio Mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de Independencia, ha estado presente en la historia Constitucional del país (excepto en la Constitución de Apatzingán y en la original Constitución de 1857), como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política porque algún día el Estado Federal proyecte su evolución en base a una auténtica descentralización política y administrativa, sin embargo, tan ansiado anhelo por diversas circunstancias aún no se ha conseguido”.<sup>48</sup>

Así fue que en el pasado siglo fueron múltiples y variadas las formas que desde la Constitución fueron instrumentadas con el objetivo de fortalecer a ese nivel de gobierno y con ello detonar una autonomía política que no podía tener si no se

---

<sup>48</sup> **LOPEZ CHAVARRÍA, José Luis**, *Las elecciones municipales y la renovación política electoral*, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, 1988, p. 22.



contaba con los recursos económicos necesarios de ahí la importancia del tema de la conformación de la hacienda en el nivel municipal.<sup>49</sup>

### **E.1 Integración de su hacienda municipal.**

En el último de los niveles, se encuentra la integración de la Hacienda Pública que corresponde al Municipio, la que se constituye de conformidad a lo establecido en las fracciones IV y III, del artículo 115 Constitucional, precisamente en el orden en que se citan las fracciones, ello en razón de que es la fracción IV, la que de forma específica se refiere a la integración de la hacienda pública, de la que en el inciso c) -que se estudiara líneas abajo- se refiere a que ésta se conforma entre otros con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo –sin describirlos- los que en forma enunciativa y no limitativa son precisados en la fracción III del 115, de ahí la justificación para citar en ese orden las fracciones. A continuación se tratará lo correspondiente a la fracción IV en la que se prevé lo siguiente:

“ART. 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así

---

<sup>49</sup> *Cfr.* En efecto, esto se debe a que los Estados y Municipios han optado por evitar incurrir en el costo político derivado de las funciones de recaudación, lo que ha resultado en una disminución paulatina en los ingresos propios como proporción del total. Esta situación es indeseable, pues un mayor esfuerzo recaudatorio de parte de estos órdenes de gobierno incrementaría su capacidad para satisfacer las necesidades de su población. **AMIEVA HUERTA, Juan.** *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. XXVI.



como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o



por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas: Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforma a la ley”;

Dicha fracción antes citada, es la que recoge el principio en el que se sostiene una pretendida autonomía de administración hacendaria en el caso del Municipio, como lo es que “el Municipio administrará libremente su hacienda.”

En este punto resulta importante el tema de la Hacienda Pública, de la que hay que tener presente es, desde la perspectiva del derecho financiero y en el ámbito objetivo<sup>50</sup>, la que se refiere a toda clase de bienes o derechos.

---

<sup>50</sup> *Cfr.* A este respecto se considera a la “Hacienda Pública” solo en el aspecto objetivo, dejando a un lado los otros aspectos como lo son el subjetivo y funcional, el primero que se refiere al ente público y el segundo al desenvolvimiento de cierto tipo de actividad.



Así desde el punto de vista objetivo la Hacienda Pública se conceptualiza como el conjunto de bienes de que dispone el Estado para el cumplimiento de su función de derecho público.

El tema de la Hacienda Pública cobra gran relevancia en la medida en que resulta conveniente recordar lo que al respecto destaca Maurice Duverger en su “advertencia” a su obra de la “Hacienda Pública” en el sentido de que “los problemas del Estado no se sitúan solamente en la atmósfera etérea de los principios ‘a priori’ y de los razonamientos lógicos sino también en el plano de los hechos, y de los más prosaicos y vulgares de ellos: los problemas monetarios. El estudio de las instituciones financieras se presenta así como complemento y prolongación de las instituciones políticas: De hecho ambas han ido tan profundamente entrecruzadas en la evolución humana que es difícil diferenciarlas: democracia e impuestos parlamentarismo y presupuesto se han desarrollado conjuntamente, influyéndose entre sí”.<sup>51</sup>

Así el tema que en paralelo ocupa la presente investigación lo constituye justamente el que es motivo de este primer capítulo, a saber las potestades constitucionales para la integración de los ingresos de entidades federativas.

Y lo es así, en virtud de que la investigación tiene como núcleo esencial la forma extraordinaria de que tanto entidades federativas como municipios obtienen ingresos para cumplir con su función de derecho público es decir -el bien común de sus gobernados-. Como se ha visto -a parecer de los clásicos del pensamiento económico- entre ellos Maurice Duverger expresaba que aun a pesar de ser uno de los temas más prosaicos y vulgares de ellos: “los problemas monetarios”, resultaban necesarios, idea que encuentra coincidencia con el pensamiento de Santo Tomas, quien refería que no podía considerarse posible el bien propio de las personas que llamaba “singulares” sin economía, por lo que con mayor razón,

---

<sup>51</sup> Citado por **HALLIVIS PELAYO, Manuel**. *Fisco, Federalismo y globalización en México*. Editorial Tax editores. México 2003. p. 162.



menos es que se pueda concebir el bien común del todo o sea el Estado que careciera de recursos económicos.

Ello pone en evidencia la importancia de reflexionar al respecto de la Hacienda Pública, la que inclusive en los últimos años, desde la perspectiva conceptual ha cobrado mayor relevancia, ya que a partir del primer gobierno de transición en el año 2000, se convocó a diferencia de pasadas administraciones a la Primera Convención Nacional Hacendaria.

El tema del Federalismo tratado páginas atrás, llevó a referirse a las participaciones federales de conformidad a lo previsto por el artículo 73 fracción XXIX, último párrafo Constitucional en el que se establece que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica”.

De conformidad a lo previsión arriba destacada, son las participaciones, las que recibirán entidades federativas y municipios de conformidad a lo previsto por la Constitución.

Para que llegara a cristalizar ello en los términos así establecidos en la Constitución, es decir el que las entidades participaran en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria determine, no lo fue sino hasta el arribo de la LCF que llegara en los años 80's, pero no sin antes pasar por las llamadas “*Convenciones Nacionales Fiscales*”, en las que interesaba prevalentemente el tema de los ingresos, no siendo sino hasta la primera administración que significó cambio de partido en el Poder Ejecutivo Federal que se convocara a la llamada Convención Nacional Hacendaria, en la que, a diferencia de las anteriores denominadas Fiscales, el tema sea ahora incluyente,



es decir lo que se refiera a la Hacienda Pública que incorpora no sólo los ingresos sino la deuda, el presupuesto y la administración; tendencia que hoy día vuelve a cobrar relevancia ya que la convocatoria a las diferentes fuerzas políticas existentes, lo es una Reforma Hacendaria<sup>52</sup> en este primer año de la administración del actual ejecutivo federal.

Una vez puesta en evidencia la importancia de abordar el tema de la hacienda pública *in genere*, que nos ha ocupado con motivo del presente, virtud a ser precisamente la conformación de la hacienda en el nivel municipal, la que de forma precisa refiere la Constitución, no así para los otros niveles de gobierno a saber la Federación y de las entidades federativas, pues como ya se abordó en esos niveles se habló de cómo se integraban sus ingresos, por lo que es tiempo de hacer referencia al tema de la hacienda pública desde el punto de vista “objetivo”, es decir como conjunto de bienes de que dispone el Estado para cumplir con sus funciones de derecho público, que fue precisamente de qué ingresos se conformaban las haciendas en los otros niveles de gobierno.

La conformación de los ingresos en el nivel municipal, queda prevista en el artículo 115, en la fracción IV transcrita líneas arriba, la que se puede apreciar de la siguiente manera:

- I. De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan
- II. De las contribuciones (impuestos, derechos, contribuciones de mejoras)
- III. Otros ingresos que las legislaturas de los Estados tengan a bien establecer en su favor y en todo caso de las siguientes:

---

<sup>52</sup> Cfr. “Van por reforma hacendaria en septiembre”, México, 17 de mayo de 2013, Sección Negocios, disponible en Internet en <http://www.negociosreforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=123885&urlredirect=http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/Articulo/Default.aspx?id=123885&urlredirect=http%3A%2F%2Fwww.negociosreforma.com%2Faplicaciones%2FArticulo%2FDefault.aspx%3FId&v=7>. La reforma hacendaria está prevista que se presente en el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión...”, Consultada el 17 de mayo de 2013.



- a) Percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- b) Las participaciones federales, y
- c) Los ingresos derivados específicamente de la prestación de los servicios públicos a su cargo (materia de ingresos tributarios representados por los derechos).

### **E.1.1 De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.**

En cuanto a los “rendimientos de los bienes que les pertenezcan” en opinión del Autor Juan Amieva Huerta, atendiendo a una perspectiva particular de finanzas públicas, la integración de la Hacienda Pública se vislumbra en el sentido de que “...Al interior de cada Estado los municipios son autónomos, con capacidad de administrar libremente su hacienda, la cual se integra con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones y transferencias federales (Ramo 33) y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos”<sup>53</sup>, opinión ésta que nulifica a uno de los ingresos que la Constitución establece como lo son “los rendimientos de los bienes que les pertenezcan”, y deja advertido que se les resta importancia al grado de eliminarlos en consideración del autor en consulta.

Pese a la anterior consideración de la doctrina en México, la autora Catalina García Vizcaíno que es citada por el Doctor Manuel Hallivis Pelayo en su obra *Fisco, Federalismo y Globalización* señala “... el Estado afronta los gastos públicos con recursos provenientes de diversas fuentes: la explotación y administración de su patrimonio, el producto de sanciones pecuniarias, el crédito

---

<sup>53</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, *op. cit.* nota 49, p. 252.



público, la emisión de moneda y los ingresos tributarios, considerando a estos últimos como los más importantes recursos del Estado moderno...”<sup>54</sup>

Esta última doctrina argentina en consulta a diferencia de la anterior sí considera dentro de los ingresos que el Estado requiere para cubrir el gasto público entre otros, los provenientes de la explotación y administración de su patrimonio.

Concepto éste que es considerado en el texto constitucional en la conformación de los ingresos de la Hacienda Pública a nivel municipal en el caso del Estado mexicano, cuando se refiere que entre otros se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

De conformidad a lo anterior se tiene la opinión de que si bien los ingresos en el orden tributario son de gran importancia en la integración de la hacienda pública de cualquier nivel incluido el municipal, ello no minimiza importancia al grado de nulificar a otros ingresos que se refieren a los que provengan de su patrimonio.

Así debe tenerse presente que “...A los municipios se les reconoce como personas morales que están dotadas de personalidad jurídica y de igual manera son sujetos de derechos y obligaciones y por lo tanto al tratarse de dichas personas ‘cuentan con una universalidad de bienes, derechos y obligaciones: en derecho a esto se le denomina patrimonio: en la terminología jurídica mexicana secundaria se conoce como hacienda municipal...’ Se entiende así que si bien es un término propio del derecho público que sustituye a aquél pero que se entiende más identificado en el campo del derecho civil, sin embargo; advierte el constitucionalista Elisur Arteaga que ‘La constitución alude a los dos vocablos: patrimonio (art. 115 fracción II) y hacienda (art. 115, fracción IV). Frecuentemente a este término se da una connotación restringida; con él se alude a los ingresos que por rendimiento de bienes, contribuciones, productos y otros tienen los municipios”.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel L., *op. cit.* nota 51, p. 167.

<sup>55</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.* nota 11, p. 181.



Estos rendimientos de los bienes que les pertenezcan están incluidos como ingresos en el rubro que se conoce como “Productos” que sin ser ingresos del orden tributario, no dejan por obviedad de ser ingresos pero que el Estado *in genere* percibe con motivo de las contraprestaciones por los servicios que el Estado (federal, estatal, municipal y caso *suis generis*, Distrito Federal) percibe en sus funciones de derecho privado, así como por el uso o aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

La ilustración de estos ingresos queda manifiesta en aquellos casos en que el Estado vende bienes inmuebles o muebles que se encuentren exclusivamente en el dominio privado<sup>56</sup>- de conformidad a sus leyes que se ocupan de los regímenes patrimoniales y del servicio público en los diferentes niveles o también en las modalidades que se presenten y más aún en la explotación de servicios que venda a particulares como lo es, el Servicio de Policía Bancaria e Industrial.

### **E.1.2 De los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria.**

Al respecto de los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria es de tener presente que de conformidad a las teorías más convencionales del denominado “federalismo fiscal” son en general los impuestos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria los que aparecen como los más adecuados para servir de base a la financiación en ámbitos subnacionales que en el caso de México se presenta en el nivel municipal.

---

<sup>56</sup> *Cfr.* Y se refiere solo en el dominio privado ya que debe tenerse presente que por su naturaleza jurídica los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptible, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o posesión definitiva o provisional y solo en los casos que la Ley lo permita podrán obtener de ellos, cuando su naturaleza lo permita, el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes en los casos y en las condiciones que la Ley establezca, lo que en su caso puede dar lugar a ingresos en el orden tributario caso de los derechos o en el orden tributario caso de los aprovechamientos.



Lo anterior encuentra su razón de ser al principio de localización al tratarse como se considera por la doctrina española en el caso del IBI<sup>57</sup> de impuestos que recaen sobre base inmóvil, que no es susceptible de emigración como respuesta a presiones fiscales elevadas y la internalización de costes que suponen en general la no-exportación de la carga tributaria más allá de los límites de la jurisdicción beneficiaria.<sup>58</sup>

En el caso de las contribuciones, ingresos en el orden tributario, se acotan estrictamente a lo así autorizado por la Constitución, la que señala de forma específica y particular las contribuciones que podrá el nivel municipal percibir y que son de conformidad a lo establecido en el inciso a) de la fracción IV, del 115 Constitucional y los que se perciban en el rubro de la prestación de los servicios públicos a su cargo que quedan establecidos en la fracción III del mismo artículo en referencia.

En lo que corresponde a los que en el rubro de contribuciones (ingresos del orden tributario) señala el inciso a) de la fracción IV del 115, está debidamente acotado a que éstas versen única y exclusivamente a un objeto determinado como lo es “la propiedad inmobiliaria” a saber en sus diferentes aspectos desde su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

El que se acote específicamente que las contribuciones en el nivel municipal sean las referidas a la propiedad inmobiliaria atiende a que desde épocas antiguas dicha imposición se dejaba en el ámbito más cercano al gobernado, ya que la imposición a la propiedad inmobiliaria es considerada “...internacionalmente como una de las alternativas más tradicionales para financiar los servicios públicos, siendo típicamente establecido en la esfera municipal. América Latina no es una

---

<sup>57</sup> Cfr. En el derecho español Impuesto Sobre de Bienes Inmuebles equivalente al impuesto predial en México.

<sup>58</sup> **MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio**, *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Badajoz, Barcelona, 2005. p. 79.



excepción en ese sentido. El impuesto ha sido implementado en la gran mayoría de los países siendo El Salvador<sup>59</sup> uno de los raros casos donde no había impuesto predial”.<sup>60</sup>

Caso contrario al que imperaba en El Salvador, se tiene que los impuestos a la propiedad inmobiliaria, por solo tener un gran referente lo es el caso de Reino Unido que tiene una larga historia “...podría decirse que se remontan a cerca de 1000 años atrás al Danegeld que era un impuesto sobre el terreno en la época medieval. Los registros indican que este impuesto fue gravado por primera vez en el año 868, desde entonces se gravaba ocasionalmente. A partir del año 991 se volvió un impuesto regular que se continuó gravando hasta el año 1162. Sin embargo, la fundación del sistema actual del impuesto a la propiedad puede con certeza, rastrearse hacia el año 1601, y desde entonces se ha desarrollado un volumen substancial de legislación y jurisprudencia...”<sup>61</sup>

Cabe destacar que si bien existen países como el caso del Reino Unido en el que la imposición a la propiedad inmobiliaria es de profundas raíces históricas, existen otros en los cuales debido a cuestiones de tipo político y económico, si bien no presentan esa característica como lo son; los países en transición de Europa Central refiérase al caso particular de Polonia, en el que teniendo la “segunda economía más grande (después de Rusia) de los países en transición tanto de Europa Central como de Europa del Este. La imposición a la propiedad inmobiliaria juega un papel importante en el campo de las finanzas locales y del proceso de descentralización... los ingresos por impuestos a la propiedad inmobiliaria son los mayores en Europa Central y en el caso de Polonia estos impuestos proporcionan la experiencia relevante que se está llevando a cabo en

---

<sup>59</sup> Situación que ya no prevalece, ya que ahora en dicho país también se incorporó como hecho imponible.

<sup>60</sup> Cfr. **DE CESARE, Claudia M.**, “Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 1, México, 2005. p. 60.

<sup>61</sup> Cfr. **SANDERSON, Paul**, “Administración de Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria Mejores prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 2, México, 2005. p. 39.



toda la región, incluyendo los países de la Comunidad de estados (sic) Independientes”.<sup>62</sup>

En México la importancia de la imposición a la “propiedad raíz o inmobiliaria” se da en función a que forma parte de los ingresos tributarios a nivel municipal de conformidad a lo establecido por la fracción IV, inciso a) del artículo 115 de la Constitución.

Y es de importancia, ya que está representado en todas las leyes de ingresos a nivel municipal con cuando menos dos impuestos que atienden a gravar la propiedad raíz, a saber el impuesto predial y el de adquisición de bien inmueble.

Existen otros que de conformidad a las necesidades de ingresos de los niveles municipales incorporan algunos otros, caso del derogado impuesto sobre radicación en el Estado de México o al vigente en esa misma entidad federativa del impuesto sobre conjuntos urbanos.

Al ser diversa la posibilidad de imposición a la propiedad raíz con sus modalidades: fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y los que tengan por efecto el cambio del valor de los inmuebles, solo basta entonces la imaginación del legislador para la creación de hechos imponible que utilizarán dicho objeto para hacer recaer en él mayor carga tributaria, lo que llevaría a que los niveles municipales integran mayores hechos imponible, sin embargo el tema político limita esa posibilidad ya que de proponer a las legislaturas estatales dicha imposición el castigo lo recibirían *a posteriori* en las urnas.

De ahí que pese a ser tan amplio el espectro de posibilidades en el ámbito impositivo en los términos establecidos en la fracción IV, inciso a) del artículo 115 de la Constitución, ello no sea aplicado, quedando prácticamente representado el ámbito de imposición a la propiedad raíz solo por los impuestos ya mencionados predial y adquisición de bien inmueble.

---

<sup>62</sup> Cfr. **BRZESKI, Juan W.**, “Los impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma”, INDETEC, Hacienda Municipal, Trimestral, No. 2, Jalisco, México, 2005. p. 11.



De estos impuestos es necesario mencionar que el de mayor significación recaudatoria evidentemente lo es, el impuesto predial y seguido de éste, el de adquisición de bien inmueble.

Sin embargo, los recursos que se obtienen por estos conceptos han requerido siempre incrementarse, muestra de ello lo fue la Décima reforma al artículo 115 Constitucional como queda evidenciado en el Dictamen que se presentó en la Segunda lectura el 17 de junio de 1999 en el que los diputados a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo sometieron a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 115 en cuya exposición de motivos se expresó lo siguiente:

“ ...

...

En la actualidad los municipios de nuestro país reciben por parte del Gobierno Federal dos tipos de recursos para complementar sus finanzas y estar en aptitud de proveer a sus habitantes de los servicios públicos que la Constitución establece: “los recursos que se les entregan en virtud de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y los que se les asigna de acuerdo a lo que se establece en el ramo 26 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997.

...

Sin embargo, no es con las participaciones federales con las que se logrará que los municipios sean financieramente autosuficientes, reproducir esta forma de pensar implica no desterrar las concepciones centralistas del ejercicio del poder político y pretender supeditar la función de gobierno del municipio a lo que le



dictan aquellos que lo provean de recursos. No podemos aceptar que se siga reproduciendo el círculo perverso Federación fuerte y estados y municipios débiles.

La Constitución, en su artículo 31 fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, el Estado o municipio donde resida.

Esta obligación tributaria para las personas físicas y morales se cumple con las cargas impositivas que los sujetos activos de la relación tributaria les impone. En caso de que los particulares incumplan el pago de sus contribuciones municipales, el municipio en el ejercicio de la facultad económico-coactiva puede hacer exigibles sus créditos.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo no soslaya la necesidad de fortalecer financieramente con ingresos propios a los municipios. es pertinente reconocer que la reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, estableció en la fracción IV de dicho artículo la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda, con los ingresos que las legislaturas de los estados establezcan en su favor.

...

Por tanto se requiere realizar un amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean complementarias”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Dictamen de segunda lectura décima reforma artículo 115, 17 de Junio de 1999.



Así se tiene que el tema de fortalecimiento a la Hacienda Pública municipal era el que inspiraba a la Décima reforma al artículo 115 Constitucional que entre otras modificaciones importantes destaca la inclusión de un artículo Transitorio en el que se impuso una obligación a las legislaturas de los estados para que antes del año de 2002, se realizarán las adecuaciones necesarias para ajustar los valores unitarios a los denominados valores de mercado de la propiedad inmobiliaria, significando ello, una acción más que impuesta desde la Constitución que estableció un imperativo a los órganos legislativos de los Estados de llevar a cabo una labor que de suyo se había dejado a un lado (como siempre quizá ponderando el peso político que implicaría la revisión de los valores unitarios, lo que detonaría en un aumento en el pago de impuestos que afectan a la propiedad raíz, caso del Impuesto predial y del Impuesto Sobre Adquisición de Bien inmueble), muy a pesar de que dicha inactividad al no haber actualizado los valores unitarios de suelo por las legislaturas de los Estados (aquí también por cuestiones económicas relativas al elevado costo en los levantamientos catastrales), lo que en su conjunto llevaba a atentar en contra de las haciendas públicas municipales, ya que al no actualizar los valores unitarios (tarea que es constante) la caída en los ingresos propios de los municipios era inminente.

El artículo Transitorio mencionado es del texto siguiente:

#### **“ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO QUINTO.-** Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas



aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.”

Esta Décima reforma al artículo 115 constitucional, en la que se incluyó el artículo transitorio citado con antelación fue tan solo un intento más de fortalecer la hacienda municipal, que en este caso particular, estaba dirigida de conformidad a su contenido a los supuestos previstos en el inciso a) de la fracción IV del 115, en atención a que uno de los elementos fundamentales en la imposición a la propiedad raíz, lo constituye el valor precisamente de los inmuebles que juega con los elementos de dichas contribuciones, a saber; la base sobre la cual se aplica la tarifa en el caso del impuesto predial y en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles tiene aplicación al momento de llegar a la base en la que se utilizan diferentes valores como lo son el de adquisición, el valor catastral que se determina con la aplicación de los valores unitarios o el comercial que resulta de avalúo.

Pese al espíritu que inspiraba esta reforma y particularmente la inclusión del artículo Transitorio Quinto, ello no fue y no ha sido suficiente para que este nivel de gobierno goce de los recursos con los que hoy se pudiera hablar de la pretendida autonomía que inspiró dicha reforma de 1999, de la que más adelante veremos otros supuestos de la fracción IV del artículo 115 Constitucional que fueron modificados, bajo el mismo anhelo de fortalecimiento a la hacienda pública en el nivel municipal en la Décima reforma a dicho artículo Constitucional.

### **E.1.3 De las participaciones federales que reciben los municipios.**

En el tema de las participaciones federales que corresponden al rubro de los ingresos con los que se integra la hacienda pública en el nivel municipal, es de



referir que ya en páginas anteriores<sup>64</sup>, se dejó establecido con motivo del tema de los principios federales y en lo tocante al tema de distribución de competencias entre la federación y los niveles subnacionales: Estados, Municipios y Distrito Federal, el que si bien aquélla tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y municipal, ello tiene lugar a partir del establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se tiene por y con motivo de que los subniveles de que se conforma el Estado federal mexicano ceden en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en las materias en que éstas participan de los ingresos en el ámbito tributario federal.

Estas participaciones que como ya se ha visto encuentran su fundamento constitucional en el último párrafo de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, lo que da lugar posteriormente a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de la que de conformidad a lo dispuesto en el art. 2º prevé al denominado Fondo General de Participaciones (FGP) como se aprecia a continuación:

“Art. 2º.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

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

- I. Los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las

---

<sup>64</sup> *Vid supra* p. 11.



entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;

IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre la producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º A de esta Ley;

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2º., fracción II, inciso B) y 2º A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4º-A y 4º-B de esta Ley, y

IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta”.

Como es de apreciar, es en la Ley Secundaria, la de Coordinación Fiscal, en la que se establecen los términos, integración, aplicación y de donde se obtiene lo que constituye la denominada Recaudación Federal Participable (RFP) que se determina a través de fórmula de las participaciones FGP que reciben tanto entidades federativas como municipios.

Así, son las participaciones en los términos que ha establecido la SCJN las que constituyen una fuente de financiación para los subniveles de gobierno en el



Estado Mexicano con las que se pretende que dichos niveles cumplan con su función.

Sin embargo, hoy por hoy las participaciones tienen otro significado que se relaciona directamente con el tema medular en la presente investigación, que es el tema, de la obtención de ingresos por los niveles subnacionales a través del endeudamiento, lo anterior debido a que al resultar insuficientes los recursos para las entidades federativas, es que se encuentra una utilidad de mayor provecho en la medida que éstas sirven de garantía para obtener más recursos vía deuda, tanto en banca de desarrollo como comercial.<sup>65</sup>

Ahora bien, de conformidad a lo que se establece en la LCF, las participaciones que corresponden tanto a Entidades y Municipios tienen ciertas características las cuales son: inembargables; ya que no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo a aquéllas correspondientes al FGP, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A fracción I, de la Ley en cita, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la

---

<sup>65</sup> *Cfr.* La Federación transfiere cada año más recursos a los gobiernos de las 32 entidades del país, pese a la opacidad con la que manejan sus finanzas públicas, revelan estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Según los datos de la dependencia, el gasto federalizado se duplicó durante las administraciones panistas, al aumentar de 656 mil 938 millones de pesos en 2000 a un billón 296 mil 433 millones de pesos en 2012, lo que significó un crecimiento de 97 por ciento real.

No obstante, el monto de estos recursos ha sido considerado insuficiente por la mayoría de las administraciones de los 31 estados (sic) y el Distrito Federal, ya que los han utilizado como garantía para contratar deuda tanto con la banca comercial como de desarrollo, así como a través de emisiones bursátiles y cuyo saldo, según la información disponible ascendió de 99 mil 62.8 millones de pesos en el primer trimestre de 2001 a 436 mil 242.3 millones de pesos al cierre del primer trimestre de 2013, lo que implicó un alza de 336.3 por ciento, también en términos reales.

La proporción de deuda garantizada por los gobiernos estatales con participaciones federales pasó de 50.3 por ciento en el primer trimestre de 2001 a 81.5 en igual lapso de 2013., lo que indica, según analistas, que la cada vez mayor transferencia de recursos de la Federación hacia las entidades incentiva su endeudamiento, lo cual es grave si se consideran las malas prácticas de transparencia de cuentas que se tienen... **RAMOS, Jorge**, "Más recursos a los estados (sic)", *Excélsior*, México, 6 de agosto de 2013, Sección Economía.



Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.<sup>66</sup>

De igual manera las obligaciones de los Municipios se registrarán siempre que cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la SHCP tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la SHCP, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

El Registro de Obligaciones y empréstitos de entidades y Municipios a cargo de la SHCP será público a través de la página oficial de Internet de dicha Secretaría y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada entidad y Municipio, así como el destino en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del artículo 9 en mención.

---

<sup>66</sup> En este tema tener presente las prohibiciones de contratación de deuda que las entidades federativas tienen de conformidad a lo previsto en las denominadas prohibiciones absolutas que se establecen en el artículo 117 fracción VIII Constitucional en el que se dispone lo siguiente:

Art. 117.-Los Estados no pueden, en ningún caso:

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.



Así las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda, que en todo caso, son las Entidades Federativas las que deben contar con un registro único de obligaciones y empréstitos que deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de cada entidad.

De manera que es el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, el que establece que tanto entidades federativas como municipios les corresponde efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de conformidad con los mecanismos y sistemas de registro previstos en las leyes estatales de deuda.<sup>67</sup>

Reglamentación necesaria que constituye el marco jurídico que tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas a saber por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios con afectación al tema que nos ocupa de las participaciones en ingresos federales.

En términos generales dicho Registro, es, en el que se inscribirán en los términos que establezca la LCF, el que tendrá efectos declarativos, tanto de las obligaciones directas como de las contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda, siendo que dicha

---

<sup>67</sup> Reglamento que establece ello, sin embargo con motivo de la publicación en el DOF, el pasado 9 de diciembre de 2013, de las reformas y adiciones a la LCF dicho Reglamento deberá ser acorde con las modificaciones realizadas a la Ley.



inscripción es independiente de aquella que se realice en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.

Pese a las características ya referidas de las “participaciones”, existe una excepción que se refiere a que no estarán sujetas a dichas características las compensaciones que se tuvieren que realizar a las entidades<sup>68</sup> como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos provenientes del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. De igual manera procederán las compensaciones entre participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, en caso de que exista acuerdo entre las partes interesadas o así se establezca en la Ley.

En adición a las características ya destacadas, es necesario tener presente que en caso de ser obligaciones de los Municipios, éstas se registrarán siempre que cuenten con la garantía del Estado (la que deberá ser solidaria en el caso de incumplimiento), excepción hecha en el caso de que a juicio de la SHCP se tengan suficientes participaciones a efecto de responder a sus obligaciones adquiridas con motivo del endeudamiento y de conformidad a lo establecido por el Reglamento.

---

<sup>68</sup> En el caso de la voz “entidades federativas” queda comprendido el Distrito Federal, ello de conformidad a lo que se dispone en el art. 1º párrafo segundo de la LCF. “Art. 1º. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.



#### **E.1.4 De los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.**

El nivel municipal se integra entre otros de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y como queda establecido en la Constitución, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor y entre otras, las previstas en el inciso c) que se refiere a la prestación de los servicios públicos a su cargo, de las que en nada se ocupa la fracción IV, del artículo 115.

Al no referirse, es que se tiene que recurrir a la fracción III del artículo 115, que es la que sí establece los que son considerados servicios públicos que quedan a cargo del nivel municipal, entre los que se encuentran los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

A este respecto existen temas que si bien pudiera advertirse son muchos y muy variados, los mismos quedan debidamente precisados en fracción particular, la III del artículo 115; por lo que es de tener presente que si bien se trata de contribuciones, las que se cobran por la prestación de los servicios públicos a su cargo, las que pertenecen a una especie de éstas distintas a los impuestos ya que son muy diferentes en su estructura y diseño a aquéllos, ya que al tratarse de derechos, para éstos existen conceptos muy particulares como la proporcionalidad, la que se distingue del resto del género de las contribuciones.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> *Cfr.* **DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.** Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la



Cabe destacar que la enunciación hecha por el artículo 115 en la fracción III, es con ese carácter y no limitativa ya que de conformidad al punto i), en el que se establece “Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

De igual manera, en los párrafos siguientes se prevé, el que sin perjuicio de la competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Son los Municipios que previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la prestación eficaz de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Así también podrán celebrar convenios con el Estado siempre que a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesaria para que sea este último sea el que se haga cargo de prestar en forma temporal alguno de los servicios públicos o que se presten coordinadamente por el Estado o por el propio municipio.

---

capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. No. de Registro 196,934 .Jurisprudencia (Administrativa, Constitucional). Novena Época. Instancia Pleno. Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Enero 1998. Tesis P./J.2/98.



## F. Del Distrito Federal.

Definida por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la que es reconocida además como uno de los niveles (*caso suis géneris*) en los que se ha de tributar, que recibe los ingresos tributarios por reconocimiento expreso del artículo 31 fracción IV, que establece que es obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan.

Es el artículo 122 en su BASE PRIMERA fracción V, inciso b) último párrafo en la que se establece en concordancia con la previsión contenida en el artículo 31 fracción IV, que al Distrito Federal le serán aplicables a la hacienda pública de éste, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución.

En este entendido, la disposición que se ocupa de la conformación de la hacienda pública en el caso del Distrito Federal, lo es la referencia que se hace a los incisos a) y c) que se encuentra establecida en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional<sup>70</sup>, desde luego ésta con el reconocimiento a las exenciones que en ésta se contemplan.

La imposición establecida en los incisos a) y c) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional se refiere la primera a que percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de

---

<sup>70</sup> Cfr. TESIS Núm. XXVII/2010, (PLENO)

AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE RESPECTO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVO, AUNQUE EL USUARIO DE ÉSTE OCUPE UN INMUEBLE DE DOMINIO PÚBLICO. Amparos Directos 1678/2005, 1413/2008, 1070/2005, 1/2007, 15/2008.



su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y en el caso del inciso c) las que se ocupan de los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo.<sup>71</sup>

En el ámbito de los ingresos tributarios, el Distrito Federal incorpora en este rubro por no estar prohibido, el que ejerza la potestad tributaria en los casos de imposiciones que integran las haciendas estatales, tal es el caso de la imposición que tiene por objeto gravar la nómina, el hospedaje, la tenencia ahora local y federal y la imposición que quedando en el ámbito de los Estados, ellos lo aplican a favor de los municipios, tal es el caso de la que grava los espectáculos públicos y las loterías, rifas, sorteos y juegos con apuestas.<sup>72</sup>

En el ámbito no tributario, desde luego como en el caso de la integración de las haciendas municipales se establece que su hacienda se conformará entre otros, con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, que al igual que a los Municipios le permite que el Distrito Federal obtenga ingresos en concepto de productos que corresponden a los que obtengan por funciones de derecho privado.

De igual manera su hacienda estará integrada por los ingresos provenientes de la Coordinación Fiscal a saber tanto Participaciones Federales ya abordadas y en general, los demás ingresos que a los niveles subnacionales les corresponden, como el caso de los Fondos del Ramo 033 y los incentivos que provienen de la aplicación de la denominada Colaboración administrativa<sup>73</sup> y demás anexos suscritos por los niveles subnacionales.

---

<sup>71</sup> *Vid supra*. E.1 integración de su hacienda municipal.

<sup>72</sup> *Vid supra*. D. Los principales ingresos estatales.

<sup>73</sup> *Cfr. TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 14/2009, (PLENO)- COORDINACIÓN FISCAL. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA IMPOSITIVA CONCEDIDAS A UN ÓRGANO ESTATAL NO PUEDEN ESTAR COMPRENDIDAS EN DICHA MATERIA.* Acción de inconstitucionalidad 29/2008.-Promoventes: Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión.- 12 de mayo de 2008.- Unanimidad de once



De igual manera como en los Estados y municipios sus ingresos se complementan e integran con el denominado endeudamiento, el que como en el caso de los Estados se obtiene con garantía de las participaciones federales, pero que a diferencia de éstos su monto neto de endeudamiento proviene de una autorización otorgada por el Congreso de la Unión<sup>74</sup> y no por su órgano legislativo propio, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La que además deberá cumplir con lo que al respecto establece el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.<sup>75</sup>

## **II.- Situación actual de las Haciendas Públicas en los niveles subnacionales.**

En el caso de los niveles subnacionales en el Estado Mexicano, el mismo está conformado por dos niveles; el estatal y el municipal más uno adicional ya comentado que es el caso *suis generis* del Distrito Federal, sin embargo; éste puede ser considerado en el nivel si bien no de los Estados a que se refiere la Constitución, sí al de entidades federativas de conformidad a la previsión contenida en el artículo 43 de la Carta Fundamental en el que se establecen las partes integrantes de la Federación, ya que se hace una relación sucinta de las treinta y un entidades federativas y al final se incluye al Distrito Federal.

---

votos.- Ponente: José Fernando Franco González Salas.- Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

<sup>74</sup> Cfr. De conformidad a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, en el artículo 3º se establece que “Se autoriza para el Distrito Federal la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de 5 mil millones para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejecutivo Fiscal 2013. Asimismo, se autoriza la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para realizar operaciones de canje o refinanciamiento de la deuda pública del Distrito Federal.

<sup>75</sup> Cfr. Al respecto el artículo 5 de dicho Reglamento que para el caso muy particular del Distrito Federal en el que se establece que en adición a los requisitos establecidos en artículo anterior -4- de este Reglamento, se deberá cumplir con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública y demás disposiciones aplicables.



A más, en lo correspondiente al precepto constitucional que se ocupa específicamente del Distrito Federal en el que se hace reconocimiento a la naturaleza jurídica que corresponde al mismo, de conformidad al artículo 44 Constitucional estableciendo que su gobierno queda a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos previstos por el artículo 122 Constitucional.

Definido por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>76</sup> en su artículo segundo, éste es considerado una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio.

De igual manera en el caso de otras disposiciones como la LCF, que en su artículo 1º párrafo segundo, es en el que se establece que “Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal”.

Igual circunstancia se apreciaba en la abrogada Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en el caso particular del Título IV “De las personas físicas” en la que en el artículo 106 último párrafo se preveía que “Cuando en este Título se haga referencia a Entidad Federativa se entenderá incluido al Distrito Federal”.<sup>77</sup>

De lo que se puede concluir que en el caso del Estado mexicano es válido hablar de dos niveles subnacionales en general, es decir de entidades federativas y municipios quedando así comprendido el Distrito Federal.

Hechas las precisiones anteriores, es momento de referirnos a la situación actual de las haciendas públicas en los niveles subnacionales: entidades federativas y municipios.

Dichos niveles subnacionales se encuentran comprendidos en una situación que hoy día ha merecido la atención de la Federación en materia de gasto, ya que

---

<sup>76</sup> Ordenamiento que es considerado a nivel de Constitución Local en el caso de los Estados que conforman a la Federación.

<sup>77</sup> Destaca el que en la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente a partir del 1º de enero de 2014, en su similar al anterior 106, el actual 90 ya no se contempla dicha precisión.



como se ha destacado líneas arriba, ésta transfiere cada vez más recursos a las entidades federativas, lo que se advierte de conformidad a la LCF específicamente a lo establecido en su artículo 2º en el que se prevé el FGP, el que se constituye con el 20% de la RFP (Participaciones Federales) de conformidad se estudió a la previsión establecida por la Constitución en el artículo 73 fracción XXIX punto 5º párrafo segundo.

De las que en adición, se dejó sentado el que las participaciones de conformidad al último párrafo del artículo 10 de la LCF tienen una garantía para las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las cuales aún en ese caso participarán de los impuestos especiales a que se refiere el punto 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas, de donde se advierte que si bien están previstas por el Ordenamiento Supremo, éstas se encuentran debidamente garantizadas por la legislación que la Constitución le llama ley secundaria federal.

Dicha Legislación a que se refiere justamente la Constitución en el artículo 73 fracción XXIX punto 5º segundo párrafo, es decir, la LCF es en la que se establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales precisamente en la proporción que esta Ley determine, instrumento jurídico éste que en adición a las participaciones contempla más transferencias federales que los niveles subnacionales reciben de conformidad a la misma.

En este sentido, es que se puede mencionar que en el capítulo I “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales” se encuentran establecidas como lo son: las que tienen lugar con motivo de la celebración de convenio de colaboración administrativa en materia de impuesto sobre automóviles nuevos por el que se recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por dicho impuesto y del que cuando menos el 20% corresponderá a los municipios; las que reciben los Municipios que se conoce provienen del Fondo de Fomento Municipal; las que reciben los municipios de los



estados y el Distrito Federal que participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del ISR; las del Fondo de Fiscalización el cual está conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio; por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos que se conforma con el 0.6% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción en términos de lo previsto por el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

En adición a las participaciones y de conformidad a la LCF se prevén otras transferencias federales denominadas “Fondos”, mismos que se encuentran contemplados en el Capítulo V, los que con independencia que se rigen por principios muy distintos a las Participaciones por encontrarse éstos etiquetados en el ejercicio del gasto, mismos que son varios y quedan enumerados en el artículo 25, que son los siguientes:

- I.- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV.-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V.-Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.-Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;
- VIII.-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

A los que en adición es necesario sumar los recursos que a título de incentivos reciben las entidades federativas, lo que se tiene por la suscripción y aplicación



de los Convenios de Colaboración Administrativa, que son denominados “Incentivos económicos” por dicha actividad de conformidad a lo previsto en la cláusula VIGESIMA<sup>78</sup> de dichos Convenios.

De igual manera es de considerar que también los niveles subnacionales reciben transferencias federales provenientes de los programas llevados a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. Además de otros ingresos de carácter muy extraordinario provenientes de estímulos fiscales que llegaron en el año de 2003 han continuado a partir de ese año.

En tales condiciones pudiera apreciarse que son muchos y muy diversos los recursos que los niveles subnacionales reciben de la Federación de conformidad en principio al mandato constitucional, el que posteriormente desemboca en las previsiones establecidas en la LCF.

Pese a ello, hoy existe una crisis en los niveles subnacionales<sup>79</sup>, entidades federativas y municipios el que es multifactorial, mala administración de recursos,

---

<sup>78</sup> Cfr. Clausula “VIGESIMA.- La Entidad percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio, los siguientes incentivos:

I.- 100% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice sobre dicho gravamen.

II.-100% de las multas que la misma imponga y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen en materia de Registro Federal de Contribuyentes.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en el primer párrafo de la fracción V de esta cláusula, la entidad percibirá en todos los casos el 100% de aquéllas que la misma imponga y que hayan quedado firmes.

Corresponderá a la entidad el 100% de las multas que imponga y que hayan quedado firmes, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción VIII y en el segundo párrafo de la fracción V de esta cláusula.

III.-...”

<sup>79</sup> Cfr. Al respecto Macario Schettino señala: “Aunque México se ha llamado República Federal por buena parte de su historia, en realidad en pocos momentos este tipo de sistema ha estado en vigor en los hechos. El periodo federal más largo es sin duda el que estamos viviendo que inicia con la rebelión de Madrazo en 1995 y sobre todo el derrumbe del viejo régimen en 1997. Por cuestiones históricas lo que el sistema federal actual representa es la reproducción del viejo régimen pero ahora por entidad. En donde puede, el gobernador concentra todo el poder político, más allá de lo que las leyes digan en buena parte de los estados (sic), el Congreso local no es autónomo, ni el Tribunal Superior sirve de algo. Los órganos autónomos, que ahora son moda federal, en las entidades suelen estar capturados por el gobernador.

Así los avances que se han logrado a nivel federal en los últimos veinte años no se reflejan en las entidades. Algunas mejoran, otras retroceden. Frente a ello, en este gobierno se ha iniciado un



falta de ejercicio de la potestad tributaria que recae en el ámbito estatal y municipal debido al costo político que tendría en caso de asumirlo plenamente, excesiva dependencia económica de la Federación, factores los anteriores a los que ahora se suma el pleno reconocimiento de la incapacidad de uno de los niveles subnacionales: el municipal.

Ello queda evidenciado con las recientes reformas a la LCF publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el pasado lunes 9 de diciembre de 2013, entre las que destaca la realizada al artículo 2-A, que se refiere a la fórmula del Fondo de Fomento Municipal, la que se distribuye ahora de conformidad a una nueva fórmula en la que uno de los coeficientes, el  $CP_{i,t}$ <sup>80</sup> es el de distribución del 30 % del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de

---

sordo procedo de centralización: se les quita el manejo presupuestal, se limita su papel en negociaciones, se busca un modelo nuevo de seguridad, y pierden el control de las elecciones. Precisamente en este último punto parece haber una rebelión. Aunque la reforma constitucional logró cerrarse, el proceso de conciliar leyes locales no está avanzando al mismo ritmo. Acción Nacional ha puesto como condición para sacar la reforma energética el fin de ese proceso, porque es la última palanca con que cuentan. Dada la urgencia que para el gobierno federal tiene el tema energético, uno supondría que agilizarían la conciliación. Parece que no pueden.

Algo similar ocurrió con la reforma educativa, que en algunos estados (sic) avanzó meno, o de plano nada. Uno podría pensar que se trata de una reacción popular, regional, defendiéndose frente a la imposición del centro, pero para eso habría que ignorar la historia del siglo XX. Lo que ocurre, me parece, es que hay estados (sic) que se manejan como coto de gobernadores, que no están dispuestos a ceder. Nayarit es un gran ejemplo. Veo dos posibles soluciones a este fenómeno. Una sería reconocer que México no puede con el sistema federal (como no ha podido en toda su historia), movernos a un sistema central. El mito y las costumbres hacen esta solución complicada, y además hay el riesgo de acabar peor, porque el centralismo del siglo XX fue un fracaso. La otra solución es darle al Senado el papel de contrapeso a los gobernadores que deberían tener, pero en serio. Hay que recordar que el Senado es en donde está el que quiso ser gobernador y no pudo, el que fue gobernador, o el que piensa serlo próximamente. Todos son enemigos del gobernador en turno, y eso hace del Senado el contrapeso ideal del poder local.

Si el Senado tuviese atribuciones para remover gobernadores, bien reguladas, éstos tendrían que cuidarse. El poder local no tendría un único centro, y eso permitiría que los congresos locales pudiesen imponerse al gobernador. Tarde o temprano, el efecto llegará a los tribunales, sobre todo si al mismo tiempo el Consejo de la Judicatura se toma en serio su trabajo como regulador del Poder Judicial.” **SCHETTINO, Macario**, “Pensar el federalismo”, *El Financiero*, 19 de junio de 2014, Sección Opinión, disponible en Internet en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pensar-el-federalismo.html>, Consultada el 4 de julio de 2014.

<sup>80</sup> Transitorio Octavo. El Coeficiente  $CP_{i,t}$  a que se refiere la fórmula establecida en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal será aplicable a partir del ejercicio fiscal 2015. La información considerada para el cálculo del mismo será aquélla que las entidades federativas proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de agosto de 2014.

El Distrito Federal queda considerado para efectos del cálculo del coeficiente  $CP_{i,t}$ . En el ejercicio fiscal 2014, la totalidad del excedente a que se refiere dicha fórmula se distribuirá conforme al coeficiente  $C_{i,t}$ .



la entidad *i* en el año *t* en que se efectúa el cálculo, **siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.**

Señalando el mismo precepto en párrafo siguiente que para que un Estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del fondo.

De donde se desprende que ahora por virtud de la Ley es que se reconoce en principio la incapacidad del nivel municipal de llevar a cabo la administración del principal impuesto que se ha apreciado le compete a éste, y más aún se incentiva ello, ya que para que juegue a favor del municipio el coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal, se deberá tener celebrado con el gobierno de la entidad convenio por el que éste sea haga responsable de la administración del impuesto por cuenta y orden del municipio.

Desde la discusión en el Senado de la República en el tema de artículos reservados de la LCF en el Pleno, la fracción Parlamentaria del PAN en voz del Senador Héctor Larios advirtió que no debía dejarse el precepto ya comentado en ese sentido sino por el contrario debía considerarse no por suscribir un convenio si no antes bien considerar al Municipio que sea más eficiente en el cobro del impuesto predial.<sup>81</sup>

Adicionando el hecho de que inclusive de conformidad a las reformas recientes a la LCF publicadas en el DOF el pasado lunes 9 de diciembre de 2013 se aprecia que ahora se direcciona en sentido contrario el pretendido fortalecimiento a las haciendas en los niveles subnacionales, lo que se aprecia de conformidad al cambio que mereció el artículo 25 de dicha Ley en su fracción I, que se refiere

---

<sup>81</sup> **SENADO DE LA REPÚBLICA**, Transmisión en vivo de la Sesión del Pleno, del 28 de Octubre de 2013, en el Canal del Congreso.



ahora al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que a diferencia del anterior Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), el de Nómina Educativa será administrado por la SHCP y la transferencia de los recursos de dicho fondo se realizará en los términos del artículo 26-A de la LCF.

En dicho precepto se establece que será la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el orden federal la que establecerá un sistema de administración de nómina a través del que se realizarán los pagos de servicios personales, limitándose la gestión de las autoridades educativas de las entidades federativas a realizar el registro en el sistema de administración de nómina la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen la nómina.

Disposiciones las anteriores, que dejan muestra viva del reconocimiento de la incapacidad de los gobiernos locales de aplicar los recursos etiquetados para el gasto, lo que en su inicio era una muestra palpable del avance del federalismo por cuanto la descentralización en el ejercicio de gasto que se había dejado en los ámbitos subnacionales, lo que ahora se presenta en sentido contrario y que los incipientes pasos que en décadas pasadas se habían dado a favor de la “descentralización” hoy han dejado de ser la pequeña muestra de ello.



### III.- Conclusiones.

**PRIMERA.-** En una perspectiva positivista la función propia del Estado la constituye tanto el establecimiento y cumplimiento de las leyes fundamentales con lo que podrá lograr y cumplir con sus objetivos, la satisfacción del interés general. Para lograr ello requiere de recursos con los que conforma su Hacienda pública.

**SEGUNDA.-** Las Haciendas públicas de todos los niveles, incluidos desde luego, los subnacionales se conforman con ingresos tributarios y no tributarios, siendo que los primeros debieran constituir el rubro más importante.

**TERCERA.-** En el caso de los niveles subnacionales los ingresos de carácter tributario son los mínimos y los que representan la mayor parte de los ingresos tanto de entidades federativas como municipios, lo constituyen las transferencias federales, las que en su mayoría están representadas por las participaciones federales.

**CUARTA.-** La excesiva dependencia de los niveles subnacionales hace que éstos hagan poco o nada por sus haciendas públicas, lo que ha llevado a que la salida para la obtención de más recursos se dé vía endeudamiento.

**QUINTA.-** La situación que hoy presentan los niveles subnacionales muestran un federalismo que se direcciona hacia el centro (fuerzas centrípetas) en las que lo único que se reconoce es la incapacidad tanto de entidades federativas como municipios, sin embargo son éstos últimos los que hoy inclusive se les incentiva desde la ley para la suscripción de convenios en los que sea la entidad y no el municipio, el responsable de la administración de la imposición más importante que en este nivel recae constitucionalmente -el predial- por cuenta y orden del municipio.



**SEXTA.-** Estas y otras medidas que desde el legislativo se han impulsado muestran la incapacidad de municipios y entidades (niveles subnacionales), los que lejos de lo que en otras décadas caracterizó al federalismo que propugnaba por la descentralización, hoy sea que se propugne porque tanto la administración de algunas actividades anteriormente descentralizadas como los servicios educativos hoy correspondan al nivel federal, dando pasos hacia atrás en la hasta hace décadas pretendida autonomía.



#### IV.- Fuentes de información.

##### I. Bibliografía.

**AMIEVA HUERTA, Juan,** *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2002.

**ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo,** *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*, Editorial Themis, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur,** *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University, Press, México, 1999.

**ASTUDILLO MOYA, Marcela,** *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Colección Jesús Silva Herzog-Miguel Ángel Porrúa, Coedición Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México, 1999.

**BARRAGÁN BARRAGÁN, José,** *El Federalismo Mexicano. Visión histórico constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 398, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

**BAZDRESCH PARADA, Miguel,** “Gestión municipal y cambio político”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, Colegio de México, México, 1994.

**CABRERA ACEVEDO, Lucio,** *El constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

**CABRERA BECK, Carlos G.,** *El nuevo federalismo internacional: la soberanía de la unión de países*, Porrúa, México, 2004.

**CABRERO MENDOZA, Enrique, (coord.),** *La nueva gestión municipal de México*, Editorial Porrúa-CIDE, México, 1995.



**CABRERO MENDOZA, Enrique**, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”, en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, Editorial Porrúa, México, 1998.

**CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael**, (coord.), *Grandes Temas del Federalismo Fiscal*, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., México, 2013.

**CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael**, *Federalismo fiscal mexicano: alternativas*, Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, México, 1995.

**CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz**, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

**COLMENARES PÁRAMO, David**, *El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33)*, en el Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde Estado y Municipios, Colegio Nacional de Economistas, México, 1999.

**CRUZ COVARRUBIAS, Armando E.**, *Federalismo Fiscal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.

**DÍAZ CAYEROS, Alberto**, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 1995.

**DIEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier**, *El Sistema Federal Mexicano, antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2003.

**FAYA VIESCA, Jacinto**, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

**FERREIRO LAPATZA, José Juan (Coord.)**, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993.



**FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador,** *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.

**GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo,** *Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*, 2000, Madrid, 2000.

**GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina,** *Derecho Tributario consideraciones Económicas y Jurídicas, Tomo I, Parte General*, Editorial Depalma, Argentina, 1996.

**GIULIANI FONROUGE, Carlos M.,** *Derecho Financiero, Tomo I, Actividad Financiera. Presupuesto Poder Tributario y Obligación Tributaria*, 9ª Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2004.

**GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio,** *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

**GONZALEZ OROPEZA, Manuel,** *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

**GUERRERO GARCÍA, Javier,** *La lucha por el Federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. Porrúa. México, 2005.

**HALLIVIS PELAYO, Manuel L.,** *Fisco, federalismo y globalización en México*, Tax Editores, México, 2003.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia,** *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,** *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Editorial Porrúa, México, 2007.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1985.



**LABAND, Paul**, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

**LABRA MANJARREZ, Armando, et al.**, *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo**, *El Antifederalismo de Carlos María de Bustamante*, Editorial Porrúa, México, 2003.

**LÓPEZ CASTRO, Martín Ariel**, *Federalismo Fiscal. Actualidad y Futuro*, Editorial Porrúa, México, 2012.

**LOPEZ CHAVARRÍA, José Luis**, *Las elecciones municipales y la renovación política electoral*, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, 1988.

**LÓPEZ LÓPEZ, Patricia**, "De la Hacienda Pública Municipal en los Estados Unidos Mexicanos", *Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega*, Editorial Porrúa, México, 2008.

**LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, T. XI.

**MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo**, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario 1. Introducción al Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General)*, Ediciones Estudios Financieros, Madrid, 2002.

**MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, F.**, *Reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Porrúa, México, 2007.

**MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio**, *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Badajoz, Barcelona, 2005.



**MONREAL ÁVILA, Ricardo**, *Origen, evolución y perspectivas del Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2004.

**NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M.**, *Derecho Presupuestario. (Temas Selectos)*, Editorial Porrúa, México, 2006.

**PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel**, “Federalismo hacendario (propuestas constitucional y legal 2007)”, en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

**RETCHKIMAN Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo**, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

**REYES HEROLES, Jesús**, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, T. II.

**ROMERO GARCÍA, Felipe**, *El valor sistema tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición*, Servicio de publicación, Universidad de Cádiz, España, 2005.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Lecciones de Derecho Financiero*, Editorial Universidad Complutense, España, 1994.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Sistema de Derecho Financiero, Introducción Volumen primero, Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.

**SCHUSTER, Carla**, *Ordenanza Tributaria Alemana, Abgabenordnung*, 2000, Editorial Colex, Madrid, 2001.

**SERNA DE LA GARZA, José María**, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Serie Estudios Jurídicos, Número 55, Instituto



de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *Distribución Constitucional de competencias para decretar Impuestos*, Serie Pleno de Debates número 16, México, 1999.

**VELASCO CRUZ, José Luis**, *El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1999.

**VERA MARTÍNEZ, Martín C.**, *La reforma federalista municipal en el contexto del federalismo dual y central mexicano, en pro una reforma federalista del Estado Mexicano*, Gobierno del Estado de México, México, 2004.

**VILLEGAS B., Héctor**, *Manual de finanzas públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.

**VILLEGAS, B., Héctor**, *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 5ª Edición ampliada y actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

**ZUBIZARRETA G., Armando F.**, *La Aventura del Trabajo Intelectual*, Primera Reimpresión, Edición Addison Wesley Longman, México, 1998.

## II. Hemerografía.

**ALVARADO ESQUIVEL, Miguel De Jesús**, “El Presupuesto del Estado. Principios Constitucionales y su adecuado ejercicio”, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, Ars Iuris, Núm. 30, México, 2003.



**ÁLVAREZ ARANA, José Federico**, “Crecimiento de la Recaudación de Repecos desde la Participación de las Entidades Federativas”, *INDETEC*, No. 3, Jalisco, México, 2007.

**BOJORQUEZ LEÓN, César**, “Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios”, *INDETEC*, No. 2, Jalisco, México, 2007.

**BORRAYO, Rosa**, “Los Gravámenes Federales en el Sistema de Participaciones”, *INDETEC*, No. 45, Jalisco, México, 1986.

**BRZESKI, Juan W.**, “Los impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral, No. 2, Jalisco, México, 2005.

**CARBALLO BALVANERA, Luis**, “La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas”, *Publicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 2000.

**DE CESARE, Claudia M.**, “Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 1, México, 2005.

**DÍAZ CAYEROS, Alberto**, “El Federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal, No.84, Jalisco, México, 2007.

**FAYAD MENESES, Omar**, “El Modelo de Coordinación fiscal ya no funciona”, *A Regional.com*, Año 1 No. 6, 2007, México.

**GÓMEZ DE LA O., Eduardo**, “La Coordinación entre el ámbito de Gobierno en el Proceso Presupuestario”, *INDETEC, Hacienda Municipal, Sistema de Coordinación Municipal*, Trimestre Marzo, No. 93, México, 2006.

**ORTÍZ RUÍZ, Miguel**, “El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal”, *INDETEC*, Bimestral No. 73, Noviembre-Diciembre, México, 1991.



**SANDERSON, Paul**, “Administración de Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria Mejores prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 2, México, 2005.

### III. Cibergrafía.

**¿Cuál es su deuda y cómo la regulará el Congreso?**, México, 19 de julio de 2013, Sección Estados, disponible en Internet en [www.adnpolitico.com/congreso/2013](http://www.adnpolitico.com/congreso/2013). Consultada 19 de julio de 2013.

**SCHETTINO, Macario**, “Pensar el federalismo”, *El Financiero*, 19 de junio de 2014, Sección Opinión, disponible en Internet en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pensar-el-federalismo.html>. Consultada el 4 de julio de 2014.

**TENA CENTENO, Antonio**, *La Titulización de Activos como instrumento para la financiación de Infraestructuras en España*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Mayo 2011, disponible en Internet en [http://oa.upm.es/721671ANTONIO\\_tena.pdf](http://oa.upm.es/721671ANTONIO_tena.pdf).

**Van por reforma hacendaria en septiembre**, México, 17 de mayo de 2013, Sección Negocios, disponible en Internet en <http://www.negociosreforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=123885&urlredirect=http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/Articulo/Default.aspx?id=123885&urlredirect=http%3A%2F%2Fwww.negociosreforma.com%2Faplicaciones%2FArticulo%2FDefault.aspx%3FId&v=7>. Consultada el 17 de mayo de 2013.

### IV. Legislación.

Código Fiscal del Distrito Federal.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley General de Deuda Pública.

Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

The Constitution of the United States of America. Applewood Books Bedford, Massachusetts.

#### **V. Otras fuentes.**

**MAÍZ, Ramón y SOLOZÁBAL, Juan José**, “Cómo abordar el cambio federal”, *El País*, México, 23 de enero de 2009, Pág. 31, Sección Opinión.

**PACHECO, Roberto José**, “Diputados aprueban limitar deuda estatal”, *Excélsior*, México, 18 de julio de 2013, Sección Nacional.

**RAMOS, Jorge**, “Más recursos a los estados (sic)”, *Excélsior*, México, 6 de agosto de 2013, Sección Economía.

**SENADO DE LA REPÚBLICA**, Transmisión en vivo de la Sesión del Pleno, del 28 de Octubre de 2013, en el Canal del Congreso.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**. Módulo de Acceso a la Información “Bolívar”, *Consulta de la Versión Pública del Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007*, resuelta el 17 de noviembre de 2009 por el Pleno de la SCJN.

# Capítulo Segundo

---

Modalidades de ingresos en las Entidades  
Federativas.



## **CAPÍTULO SEGUNDO. Modalidades de Ingresos de las Entidades Federativas.**

**SUMARIO: I.- Otros ingresos provenientes de la Federación**  
**A. De los fondos del Ramo 033. A.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). A.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS). A.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). A.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). A.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). A.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). A.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). A.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). B. Otras Transferencias. B.1 Anexo 1. Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre. B.2 Anexo 4. Riberas o Zonas Federales. Comisión Nacional del Agua (CNA). B.3 Anexo 5. Derechos por Vigilancia y Control de Obra Pública. B.4 Anexo 8. Verificación de la Legal Estancia de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera. B.5 Anexo 9. Pesca Deportiva. B.6 Anexo 11. Vigilancia de Mercancía de Procedencia Extranjera. B.7 Anexo 13. Cobro de Servicios Turísticos. B.8 Anexo 15. Verificación de Documentos de Importación de Vehículos y Registro Federal de Contribuyentes (RFC). B.9 Anexo 16. Administración de Derechos en Materia de Vida Silvestre, Flora y Fauna. B.10 Anexo 17. Administración de las Cuotas Adicionales del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). B.11 Anexo 18. Recuperación de Créditos Determinados por la Federación. B.12 Convenios de Aplicación de la Aportación Federal en Materia de Puentes de Peaje. Municipios y Estados. C. Otros ingresos (*suis generis*). II.- Del endeudamiento A. Endeudamiento Tradicional. B. Emisión de valores C. Bursatilización de Activos. III.- Conclusiones. IV.- Fuentes de información.**



## **Modalidades de ingresos de las Entidades Federativas.**

En este tema nos ocuparemos de las modalidades de los ingresos de las entidades federativas, de las que ya en capítulo previo estudiamos que en el marco constitucional, son las que tienen a disponibilidad de conformidad al principio de la competencia residual, (que aparte de ser la piedra angular de cualquier sistema federal, a saber en el caso de México el artículo 124 Constitucional armonizado con el artículo 73 fracción XXIX y referido posteriormente a las prohibiciones absolutas y relativas), es con lo que queda precisado, que el ámbito de los Estados es muy limitado el espectro en el cual pueden orbitar. Más aún si a ello se agrega lo limitado por el costo político que no asumen los titulares de los ejecutivos en esos niveles de gobierno (el estatal), ello da como resultado, la comodidad de limitarse a ser meros receptores de transferencias federales.

En pasadas líneas se dejó destacado que de conformidad a lo establecido por la Constitución, son las participaciones de las que son receptores tanto el nivel estatal como el municipal, ello de conformidad a las previsiones consagradas en el Ordenamiento Fundamental del Estado Mexicano en los artículos 73 fracción XXIX punto 5º párrafo segundo y 115 fracción IV inciso b).

Pese a haber estudiado su origen, conformación y principios que las rigen no se determinó la importancia y lo que económicamente representaban para las entidades federativas, que más que cálculos económicos o cifras, lo importante a destacar es que tanto para entidades federativas como para Municipios, es la base y sustento fundamental de construcción de sus leyes de ingresos y que sin dichos recursos les sería prácticamente imposible a los niveles subnacionales subsistir, ello aun sin contar que tienen otros grandes rubros que a título genérico de “Transferencias federales” son beneficiarios de ellos, los que adquieren



diferentes denominaciones a saber, Fondos del ramo 033 o el caso propio de los incentivos provenientes de la Colaboración Administrativa que les significan ingresos a los niveles subnacionales por el trabajo que llevan a cabo en colaboración con las atribuciones y competencias que se les trasladan del ámbito federal y hasta por los que en lo particular reciben aquéllos niveles subnacionales que suscriben instrumentos que se indexan al Convenio de colaboración con el carácter de “anexos”, en atención a las particularidades propias que en ellos se presentan, tal es el caso del Anexo 1<sup>82</sup> que corresponde a las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), el anexo 4 que se refiere a disposiciones relativas al derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.

O los que por voluntad propia suscriben con la Federación, tal es el caso del Anexo 8 correspondiente a la Materia de Comercio Exterior, virtud al cual las entidades federativas colaborarán con el Gobierno Federal en la vigilancia de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos y para tal efecto ejercerán diversas facultades entre las cuales se encuentran las de practicar embargos precautorios, llevar a cabo en su totalidad el procedimiento administrativo en materia aduanera, formular la declaración de abandono de mercancía, habilitar como recintos fiscales los lugares para el depósito de mercancías, resolver recursos administrativos, participar en juicios, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente y resolver el procedimiento administrativo de ejecución.

A decir del destacado autor Jorge Amieva Huerta, “Un problema que enfrentan los sistemas federales es el desequilibrio entre las responsabilidades relacionadas

---

<sup>82</sup> Al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebre el Gobierno Federal por conducto de la SHCP, el gobierno del Estado de Sinaloa y el Ayuntamiento del Municipio de Ahome, del propio Estado, asignados, respectivamente como la Secretaría, el Estado y el Municipio.



con los gastos y la capacidad de obtener ingresos. Generalmente el Gobierno Federal o central tiene más acceso a los ingresos debido a que es el ente que realiza las mayores obras de infraestructura, los gastos de defensa, mientras que los estados o municipios son responsables de prestar una mayor variedad de servicios a menos costo. Bajo esta perspectiva, tres elementos del federalismo fiscal son fundamentales: la distribución general de los poderes de recaudación de los ingresos y la responsabilidad de los gastos; la armonización y coordinación entre los sistemas, federal, estatal y municipal; y finalmente, la promoción de la justicia y la eficiencia económica general”.<sup>83</sup>

Estos elementos son los que debieran ser inspiradores para la aplicación del pretendido federalismo que en el caso Mexicano se ha buscado llevar a cabo, pero del que debemos recordar cada vez más se aprecia con medidas de carácter central, es decir, con las fuerzas centrípetas que impulsan el cada vez más débil federalismo.

### **I.- Otros ingresos provenientes de la Federación.**

Los ingresos que los niveles subnacionales reciben de la Federación resultan ser variados, pese al gran rubro ya estudiado desde la perspectiva constitucional en el capítulo primero, en el que se aprecian las llamadas “participaciones”, las que de conformidad a dicho análisis están reconocidas en el artículo 73 fracción XXIX, punto 5º párrafo segundo (para el nivel estatal en principio) y para el municipal como parte integrante de su hacienda pública de conformidad a lo dispuesto por la fracción IV, inciso b) del artículo 115, ambos Constitucionales.

Por lo que en este capítulo serán desarrollados los diferentes ingresos federales de los que son receptores los niveles subnacionales, destacando de entre ellos, por su importancia los llamados fondos del ramo 033, otras transferencias como lo

---

<sup>83</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, *op.cit.*, nota 49. p. 246.



son los que tienen lugar por y con motivo de la suscripción de los convenios que los diferentes niveles de gobierno suscriben con la Federación en temas específicos de conformidad a las características propias de cada nivel y aún más aquéllos que se han denominado *suis géneris* en razón que no tiene una explicación técnica sino aún más política.

### A. De los Fondos del Ramo 033.

En expresión del autor Juan Amieva Huerta “La federalización de responsabilidades y de recursos en México ha tenido tres propósitos: aumentar la eficiencia y la focalización del gasto, fortalecer la democracia y mejorar el equilibrio entre los tres niveles de gobierno”.<sup>84</sup>

Continuando con el autor en consulta, el mismo refiere un denominado “federalismo en materia de gasto público” cuyos inicios comenta se presenten en el año de 1992 con los servicios de educación básica. Quizá incipiente pero se trataba también de la descentralización en el gasto, que no deja de ser el presupuesto del sector público.<sup>85</sup>

Este gasto federal en los Estados que no es otra cosa sino la transferencia de recursos a las entidades federativas a partir de Convenios con la Federación, son los que en todo momento deben atender a los requerimientos propios de cada Estado.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, , *op.cit.*, nota 49, p. 291.

<sup>85</sup> Este gasto es el presupuesto del sector público que es el instrumento por excelencia para activar e incentivar sectores económicos y el país en su conjunto; para cumplir con las obligaciones básicas del Estado tales como la seguridad, la justicia, la salud y la educación; y para redistribuir el ingreso mediante programas sociales que persigan compensar las desigualdades que provoca la economía de libre mercado y globalización. ROJAS GUTIÉRREZ, Francisco J., *Discrecionalidad Presupuestaria y Rendición de Cuentas en Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006. p. 73.

<sup>86</sup> Como se ha visto en puntos anteriores de esta investigación que existen diversos anexos que no son celebrados con todos los Estados, caso particular de los de Zona Federal Marítimo Terrestre a aún más particulares en el caso de los Convenios de peaje.



Existen otros como de los que ahora nos ocuparemos que tendrán lugar en todas las entidades federativas, por lo que en 1995 a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, fue el Gobierno Federal en coordinación con los Estados que “...abrieron los cauces para iniciar nuevos procesos y consolidar los iniciados en años anteriores, como el de educación y salud”.<sup>87</sup>

Fue en ese año 1995, en que los gobiernos estatales y la Federación celebraron convenios de coordinación para el fortalecimiento del federalismo y de apoyo a la descentralización, los que tenían como objetivo conjuntar esfuerzos para definir y establecer las políticas, acciones y fórmulas de colaboración que incidieran en la profundización del federalismo mexicano.

Fueron las reformas a la LCF de diciembre de 1995, 1997, 1998 y 1999, las que constituyeron una parte medular de las acciones de federalismo en materia de gasto, ya que fue a partir de 1996 en que se aumentó el porcentaje que juega para el Fondo General de Participaciones (FGP), de 18.0 a 20%<sup>88</sup> de la RFP. Pero no fue sino hasta 1998 en que la figura de los denominados “**Fondos de Aportaciones**” se incorporaron a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mismos que tenían por efecto establecer mecanismos tendientes a descentralizar el gasto público federal, el que se podía llevar a cabo mediante la asunción de responsabilidades de los niveles subnacionales mediante la transferencia de recursos que en inicio fueron asociados a la educación básica y a los servicios de salud para población abierta, a infraestructura social, a educación tecnológica y de adultos y a seguridad pública, apoyos éstos que hasta ese momento solo se llevaban a cabo virtud a convenios de coordinación con los gobiernos estatales.

Señala el autor Jorge Armando Mora Beltrán que “...antes de la reforma fiscal para 1998 -con la cual se introdujeron los fondos de aportaciones federales- no existía ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales. Lo que

---

<sup>87</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, *op.cit.*, nota 49, p. 291.

<sup>88</sup> *Idem.*



había ocurrido es que el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, de vigencia anual, la había regulado, siendo que hasta antes de la reforma, sólo se habían reglamentado las transferencias correspondientes a los convenios de desarrollo social y el Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994)<sup>89</sup> posteriormente denominado “Superación de la Pobreza”<sup>90</sup> (ramo 23).

Este mismo autor apunta que con la creación de los fondos de aportaciones se ha observado un importante crecimiento en el gasto que ejercen directamente las entidades y municipios, de tal suerte que de cada peso que el gobierno federal obtiene por concepto de RFP, se transfieren a aquéllos más de 54 centavos.”<sup>91</sup>

Fue a partir de “...2000, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó la distribución estatal de los recursos de los principales programas que se han descentralizado a los estados por convenios, así como las estimaciones de las participaciones federales por entidad federativa. Igualmente se incorporaron fondos adicionales por medio de un esquema “temporal” denominado Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)”.<sup>92</sup>

Como ya se ha mencionado uno de los temas a destacar en un Estado federal, lo constituye la descentralización de responsabilidades del nivel federal a los niveles subnacionales, tal es el caso en derecho comparado como se muestra en el estudio *Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania* de los autores Robin Boadway y Ronald L. Watts<sup>93</sup>, en el que se establece que “Como

---

<sup>89</sup> **MORA BELTRÁN, Jorge Armando**, *Ley de Coordinación Fiscal comentada*, Porrúa, México, 2008, p. 79.

<sup>90</sup> Lo que posteriormente se ha ido modificando por los Programas que quedan a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>91</sup> Avances y perspectivas hacia un nuevo federalismo, México, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reunión de Trabajo. Querétaro, Qro. 5 de febrero de 1997. p. 7.

<sup>92</sup> **AMIEVA HUERTA, Juan**, *op.cit.*, nota 49, p. 292.

<sup>93</sup> Documento que fue preparado por primera vez en junio del 2001, bajo el auspicio del Consorcio para la Investigación y Asesoría sobre Política Económica (CEPRA, por sus siglas en inglés) –un proyecto de cooperación y asistencia técnica patrocinado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés). El proyecto es llevado a cabo por la Asociación de Universidades y Facultades de Canadá (AUCC, por sus siglas en inglés) que trabaja de manera conjunta con expertos académicos del gobierno así como del sector no gubernamental tanto en



resultado, los Estados Unidos es legislativamente menos centralizado que Alemania, pero Alemania administrativamente es más descentralizada que los Estados Unidos. Canadá, en la práctica, es legislativa y administrativamente más descentralizada que los otros dos países”.<sup>94</sup>

En el estudio de referencia en el tema de Asignación y ámbito del gasto y del Ingreso Federal, Estatal y Local se establece que las tres federaciones descentralizan responsabilidades fiscales a los gobiernos subnacionales, pero la manera en que lo hacen es considerablemente diferente, sin embargo, es de destacar que “De hecho, la comparación sirve para ilustrar que no existen normas rigurosas para determinar el grado o la naturaleza de la **descentralización que debe existir en una federación para que funcione bien**. Al mismo tiempo, el grado y la naturaleza de la descentralización tienen implicaciones sobre las características de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno. Consideramos en lo sucesivo la asignación de las responsabilidades de recaudación de ingreso y de gasto entre los niveles de gobierno, siguiendo con los desequilibrios tanto horizontales como verticales que dicha asignación origina”.<sup>95</sup>

Sobre esa base en derecho comparado es la descentralización una característica fundamental en un Estado Federal. El nivel de descentralización tanto en el ingreso como en el gasto, es de gran importancia, de ahí que en este punto de estudio se avoque a tratar el incipiente esfuerzo de descentralización del gasto en el Estado mexicano, el cual se da en la vertiente que el maestro Amieva Huerta llama federalismo del Ramo 033, el que a decir de él tiene las siguientes características:

- a) Abarca a todas las entidades federativas;

---

Canadá como en la Federación Rusa. Robin Boadway. Departamento de Economía, Queen's University.

<sup>94</sup> **BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald L.**, “Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal 1, No. 84, Marzo, Jalisco, México, 2007, p. 222.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 227.



- b) Se fundamenta en un marco legal que determina los montos y su distribución;
- c) El destino de las asignaciones presupuestales y sus accesorios se encuentran expresamente establecidos en el marco legal;
- d) Los recursos de cada fondo de aportaciones no se pueden embargar ni emplearse como garantía de pago de ningún tipo de crédito;
- e) Una vez que son recibidos por las entidades federativas y los municipios, y hasta su erogación total, corresponde a las autoridades de control y supervisión interna del nivel de Gobierno que corresponda; y
- f) La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y los municipios es efectuada por los congresos locales, conforme a sus propias leyes, verificándose que las dependencias del ejecutivo local y de los municipios respectivamente, hayan aplicado los recursos de los fondos para los fines que están previstos.

De hecho una de las principales diferencias que presentan los Fondos del Ramo 033 con respecto a las Participaciones Federales, es que mientras éstas son de libre manejo y disponibilidad<sup>96</sup>, los primeros se les conocen por tener la

---

<sup>96</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 11/2009 (PLENO).COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 4o.-A, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL Y MUNICIPAL.** Las participaciones derivadas de los impuestos especiales establecidos por el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del sistema federal de coordinación fiscal encuadran en el principio de libre administración financiera local y municipal, porque según la historia constitucional de dicho precepto y el marco legal aplicable a la coordinación fiscal, tales ministraciones tienen origen en los impuestos cedidos por las entidades federativas, sea en un rango inflexible constitucional o bien por medio de la coordinación legal impositiva, por lo que no pueden tener un destino específico predeterminado por la Federación, ya que sería contrario a su autonomía financiera, lo que conlleva a que su entrega sea incondicionada. Luego, si el artículo 4o.-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, prevé que las participaciones entregadas a las entidades federativas, demarcaciones territoriales y Municipios por concepto del impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel se destinarán exclusivamente a infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana y por lo menos el 12.5% a programas para la protección y conservación ambiental, resulta evidente que transgrede la autonomía financiera local y municipal, porque el Congreso de la Unión no tiene la potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos, pues se trata de una “etiqueta” que altera la libertad de gasto de las entidades



característica de estar etiquetados, de donde no pueden ser utilizados más que para el objetivo establecido en la LCF para su gasto. De ahí que varias de las características establecidas de forma muy precisa por el autor Amieva Huerta se entiendan en función a ésta, es decir el inciso c), d) y f).

La característica establecida en el inciso a), se puede expresar que hasta hoy y con motivo de las reformas a la LCF del lunes 9 de diciembre de 2013 se puede decir sea plenamente aplicable, ya que con antelación existía el caso que en uno de los fondos, a saber el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social excluía a una de las entidades federativas (caso del Distrito Federal), ya que en el texto del artículo 32 que lo preveía se establecía que el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social se determinará anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197 al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Siendo que a partir de la Reforma a la LCF que entró en vigencia el pasado 1 de enero de 2014, el texto es incluyente de las **Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** como se aprecia del texto siguiente, artículo 32 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto,

---

federativas, las demarcaciones políticas y los Ayuntamientos, ya que si bien se tuvo el propósito – sistémico– de impulsar la actividad económica local o municipal por medio de la generación de empleos para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, con el fin de corregir desequilibrios económicos intraterritoriales, es básico respetar su libre administración hacendaria. Acción de inconstitucionalidad 29/2008.- Promoventes: Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión.- 12 de mayo de 2008.- Mayoría de nueve votos; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández.- Ponente: José Fernando Franco González Salas.- Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.



con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio. Del total de la RFP el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Las Aportaciones Federales destinadas a los niveles subnacionales que como se dejó ya establecido se incorporaron en el PEF 1998 en el denominado Ramo 033 se aprecian a partir del artículo 25 de la LCF, siendo los siguientes:

I.-Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo<sup>97</sup>(FONE).

II.-Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).

III.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;(FAIS).

IV.-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; (FORTAMUN).

V.-Fondo de Aportaciones Múltiples; (FAM).

VI.-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; (FAETA).

VII.-Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; (FASP).

VIII.-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. (FAFEF).

### **A.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).**

Este fondo como se ha referido no es nuevo, sino que en principio ha sido modificado en su denominación.

---

<sup>97</sup> Es el que fue modificado por reformas publicadas en DOF el pasado lunes 9 de diciembre de 2013 sustituyendo al anterior Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).



Más allá de que su denominación sea distinta al anterior Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el cambio es trascendente y se advierte así, desde el artículo que se encarga de enumerarlos pues ahí se deja sentado el gran cambio que constituye dicha modificación ya que se establece “El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la SHCP, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26 A de esta Ley”.

Del nuevo texto, se advierte el sentido contrario en el que las fuerzas centrífugas regresan el poder hacia el centro, dejando atrás los incipientes pasos que se direccionaban a una descentralización que dejaba escasamente representada la intención de fortalecer a los niveles subnacionales en el tema de responsabilidades de administración y gasto. Y peor aún evidencian la incapacidad de los niveles subnacionales de aplicar esa pretendida descentralización que iniciara en los años 90's y que hoy regresa al centro con el poder ejercido desde la Federación.

Así, se establece que con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les corresponden a Estados y Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

El ejercicio de los recursos en materia de servicios personales se sujetará a lo siguiente:

La Secretaría de Educación Pública (SEP) establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales a que se refiere el artículo anterior. Para tal efecto, las SHCP y SEP emitirán las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina. El sistema de administración de nómina deberá identificar



al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza.

Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán proporcionar a la SEP toda la información que ésta les requiera en términos de la LCF.

De igual forma las autoridades educativas de las entidades federativas son las que deberán en los plazos y condiciones establecidas por las autoridades señaladas en párrafos previos registrar en el sistema de administración de nómina la información relativa a movimientos del personal que modifique cada nómina. La información así registrada deberá corresponder a aquella registrada en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X de la Ley General de Educación.

De conformidad a la información registrada en el sistema de administración de nómina, la SEP verificará que ésta corresponda con la contenida en el Sistema de Información y Gestión Educativa y solicitará a las autoridades educativas de las entidades federativas, la validación de la nómina correspondiente a cada una de ellas. Una vez validada la información por las autoridades educativas de las entidades federativas, la SEP solicitará a la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizar el pago correspondiente, con cargo a recursos que correspondan del fondo de cada entidad.

Los recursos correspondientes a la nómina serán pagados por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patronos, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a sus respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la SHCP determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes.

Será la SEP la que coordinará con entidades federativas a efecto de que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro



Federal de Contribuyentes (RFC) con homoclave, de acuerdo a las disposiciones aplicables.

De igual manera la SEP retendrá y enterará las cantidades que por ley deban pagarse por concepto de impuestos y seguridad social, de conformidad con la normatividad aplicable; así como, otras cantidades que, en su caso, deban retenerse con base en la instrucción correspondiente de la autoridad educativa de la entidad federativa.

En este punto destaca el que en todos los casos el responsable será la autoridad educativa de la entidad federativa, que si bien en un principio el FONE constituye una medida de centralización al concentrarse la disposición del recurso en el FONE desde la Federación, en el tema de la responsabilidad se queda en el ámbito de las entidades federativas, lo que quizá no resulte congruente.

El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:

- I. El Ejecutivo federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26, 26 A y 43 de la LCF.
- II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas.
- III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refieren los artículos 26 y 26 A de esta Ley, serán acordados con base en:



- a) La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el PEF.
- b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente, y
- c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo por parte de los patrones, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas; por parte de los trabajadores, una representación de su sindicato, en términos de la legislación laboral; así como con la participación de la SEP para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos de los artículos 26 y 26 A de esta Ley para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas.

Tanto la SEP y las autoridades de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, tanto a instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten, información que se hará pública en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En este tema y como se dejó ya precisado líneas arriba, el tema de responsabilidad recae en el ámbito de las entidades federativas. Por lo que en esos términos, es que se establece una previsión para que tanto las instancias locales como federales de evaluación y fiscalización que lo soliciten se les dé acceso, considerando que la referencia así hecha a la SEP carece de aplicación.



## **A.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).**

Con cargo a las aportaciones que al FASS les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el PEF correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el PEF que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren 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;
- III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no



susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el PEF en adición a los primeros, y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el PEF a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

### **A.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).**

Este Fondo se determinará anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066 corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales, a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la LCF.

Las aportaciones federales que con cargo a este fondo reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.



A. Los recursos del FAIS se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de las colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema de la entidad.

Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo se deberán orientar preferentemente conforme al informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el DOF a más tardar el último día hábil de enero.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, programa que será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de dicho programa podrán utilizarse para



la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

En adición, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de ese Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

El ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo en comento entre las entidades y municipios de conformidad a la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF, la que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales que sea publicada por el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.

Las entidades con base en lo anterior y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales la que debe publicarse en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.



#### **A.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).**

Se trata de un fondo que se determinará anualmente en el PEF con recursos federales, por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, como sigue:

- a) Con el 2.35% de la RFP a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la mismas se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que sean correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de la LCF.
- b) Al Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales, dichos fondos que les correspondan les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en los que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio.

Las aportaciones federales que, con cargo al FORTAMUN, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo a este Fondo, los municipios y las demarcaciones territoriales del



Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de la LCF.

El ejecutivo federal, a través de la SHCP, distribuirá el FORTAMUN a que se refiere el inciso a) mencionado en párrafo previo, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Geografía e Informática.

Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones territoriales antes referidos.

#### **A.5 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).**

El FAM se determinará anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP a que se refiere el artículo 2º de la LCF, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la LIF para ese ejercicio.

Las aportaciones federales que con cargo al FAM reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante 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.



Las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

El FAM se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.

La Secretaría de Salud y la SEP darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el DOF, el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo y fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes del Fondo.

#### **A.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).**

Con cargo a las aportaciones del FAETA que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman 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.

Dicho fondo se determinará anualmente en el PEF con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que



correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos presupuestarios que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las Previsiones para el FAETA se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las provisiones para el FAETA, contenidas en el PEF;
- b) El importe que, en su caso resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior, y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del FAETA y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información para el trabajo deberán publicarse por la SEP, a más tardar el 31 de enero de cada año en el DOF.

La información que presenten las entidades y la SEP por este Fondo, deberá sujetarse al artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.



### **A.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).**

Este fondo se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el PEF. La Secretaría de Gobernación formulará a la SHCP una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el PEF de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El ejecutivo federal, a través de la SHCP, entregará a las entidades el FASP, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación 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, deberá publicarse en el DOF a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del PEF del ejercicio fiscal de que se trate.

Los convenios y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las entidades, deberán firmarse en un



término no mayor a sesenta días, contados a partir de la publicación del resultado de la aplicación de las fórmulas y variables mencionadas con anterioridad.

Este fondo se enterará mensualmente por la SHCP durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla con lo ya referido.

Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el ejercicio de los recursos del fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones o adecuaciones realizadas a las asignaciones previamente establecidas en los convenios de coordinación y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse la justificación y la aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dará respuesta en un plazo no mayor a 30 días hábiles.

Entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este fondo. Lo anterior, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y conforme a los formatos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Las aportaciones federales que, con cargo al FASP, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

- I. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación,



selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;

- II. Al otorgamiento de prestaciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- III. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondiente a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;
- V. A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y
- VI. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

Dichos recursos para el otorgamiento de percepciones denominadas “extraordinarias” para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales o sus equivalentes, los policías de vigilancia y custodia y los peritos de las



procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los PEF's de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de dichos recursos estarán a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.

La aplicación de dichos recursos será conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Las entidades federativas proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información financiera, operativa y estadística que sea requerida.

#### **A.8 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).**

El referido fondo se determinará anualmente en el PEF de cada año con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.

Dichos montos se enterarán mensualmente por la SCHP a entidades federativas de manera ágil, directa y de conformidad a la fórmula que en el artículo 46 de la LCF se establece.

Dichos recursos se destinarán a:

- I. La inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de



realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

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

III. Para apoyo al saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, con especial énfasis en las reservas actuariales;

IV. A 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 en el tema de modernización de los catastros, con lo que se busca actualizar los valores de la propiedad inmobiliaria que llevan a hacer más eficiente la recaudación de los impuestos que recaen en ella;

V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales que redunde en un incremento neto de la recaudación.

VI. Para fortalecer 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 que fueren aprobados por sus legislaturas locales en la materia;



VII. Para sistemas de protección civil en las entidades federativas siempre que sean adicionales a los recursos que siendo de esa naturaleza local fueren aprobados por las legislaturas locales en la materia;

VIII. En apoyo a la educación pública, siempre que las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por sus legislaturas locales para dicha materia y que el monto de recursos locales se incremente en términos reales en relación al PEF del año inmediato anterior, y

IX. Para destino a fondos constituidos por las entidades federativas para apoyar proyectos de infraestructura concesionado a aquéllas donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

De conformidad a lo anterior son los recursos del FAFEF, que tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para ello y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el gobierno federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos de forma expresa en las fracciones previas.

Antes de concluir el tema de los Fondos es necesario precisar disposiciones comunes que los rigen a todos, de las que destacan las siguientes:



Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se ha hecho referencia que reciban las entidades federativas y, en su caso los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de la LCF. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 del ordenamiento que nos ha ocupado la LCF.

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que las recibe conforme a sus propias leyes, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el FONE, en el que se observará lo dispuesto por el artículo 26 de la LCF. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos referidos en párrafo previo.

En el caso de los enteros de los Fondos de Aportaciones a que se refiere el artículo 25 de la LCF, salvo lo dispuesto en el artículo 52 de dicho ordenamiento, no procederán los denominados “anticipos” a que se refiere el primer párrafo del artículo 7 del multicitado ordenamiento.

El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales que nos ha ocupado, es decir, los del ramo 033 queda a cargo de las siguientes autoridades en las diferentes etapas que a continuación se aprecian:

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;



II. Una vez recibidos los recursos de los fondos que correspondan por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, la que corresponderá a las autoridades del control y supervisión interna de los gobiernos locales. Destaca el que la supervisión y vigilancia no podrá implicar limitaciones ni restricciones de cualquier índole en administración y ejercicio de fondos;

III. En la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se llevará a cabo por el Poder Legislativo local según se trate, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente de conformidad a lo establecido por sus propias leyes, con el fin de verificar que las dependencias del ejecutivo local y, en su caso de los municipios demarcaciones territoriales del Distrito Federal, aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la LCF;

IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del ejecutivo federal cumplieran con las disposiciones legales y administrativas federales y con respecto a la ejecución de los recursos de los fondos ramo 033, se llevará a cabo en términos del Título tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

V. En lo correspondiente al ejercicio de los recursos del ramo 033 deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria, cuyos resultados del ejercicio de dichos recursos deberán



ser evaluados de conformidad a los indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales.

En el caso del recién incorporado FONE, en el tema de los recursos para el pago de servicios personales, las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.

Para el caso de las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la Ley. Deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

De detectar por parte de la entidad de fiscalización del Poder legislativo local que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en la LCF, deberá hacerlo de conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, penales y civiles en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebida de los recursos de los Fondos del ramo 033 serán determinadas y en su caso sancionadas tanto por autoridades federales o locales competentes de conformidad a la legislación aplicable.



## **B. Otras transferencias federales.**

En el tema de los “otros ingresos” se dejó destacada ya en forma previa, la pluralidad de los ingresos provenientes de la Federación en el tema de la suscripción de convenios que los niveles subnacionales celebran con la Federación.

El referirnos a ingresos que provienen de los Convenios, nos lleva necesariamente a tener presente a uno de los principales instrumentos que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es por llamarlo de una manera constitutivo de la incorporación de las entidades federativas a dicho Sistema.

Y es así, virtud a que de conformidad a lo dispuesto por los artículos 10 y 13 de la LCF, el primer acto por el que una entidad federativa manifiesta desea adherirse al SNCF, lo es, el denominado Convenio de Adhesión y el segundo instrumento lo es cuando a adherida al SNCF celebra el segundo instrumento jurídico base en ese Sistema que lo es el Convenio de Colaboración Administrativa.

Instrumento éste, que permite que la entidad que lo suscriba tenga la asunción de funciones de recaudación, fiscalización y administración, las que asumidas por la suscripción de dicho Convenio, serán ejercidas por las autoridades fiscales de los niveles subnacionales, llevando ello a la adopción de un principio de que los actos o resoluciones emitidas por las autoridades subnacionales que funden sus actos en disposiciones de carácter federal, por ese solo hecho se transforman en federales, lo que se traduce en una transfiguración de autoridades locales en federales.

Esto se destaca en función a que suscrito dicho instrumento y por su aplicación, es que los niveles subnacionales de conformidad a lo que se establece el último párrafo del artículo 13 de la LCF, en dichos instrumentos se fijarán percepciones que recibirán dichos niveles por las actividades que realicen.



En ese tenor es que los Convenios de Colaboración Administrativa<sup>98</sup> en la Sección III denominada “De los Incentivos económicos”, contemplan los recursos que percibirán los niveles subnacionales por las actividades de administración fiscal que se realizan con motivo de la aplicación de dicho Convenio, los que se encuentran contenidos en la cláusula VIGÉSIMA que a continuación se aprecia:

“VIGÉSIMA.- La entidad percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio, los siguientes incentivos:

I. 100% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia de Impuesto al Valor Agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice sobre dicho gravamen.

II. 100% de las multas que la misma imponga y que han quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen en materia del RFC.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en el primer párrafo de la fracción V de esta cláusula, la entidad percibirá en todos los casos el 100% de aquéllas que la misma imponga y que hayan quedado firmes.

Corresponderá a la entidad el 100% de las multas que imponga y que hayan quedado firmes, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción VIII y en el segundo párrafo de la fracción V de esta cláusula.

III. 100% del monto que haya quedado firmes en materia de los impuestos al Valor Agregado, Sobre la Renta, al Activo, Empresarial a Tasa Única y a los depósitos en efectivo, así como sus correspondientes accesorios, cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por la entidad.

---

<sup>98</sup> Se consultaron los últimos Convenios de Colaboración Administrativa suscritos en el año 2008, por los que incorporaban la imposición en materia de IETU e IDE, considerando que este año derivado de la abrogación de dichas imposiciones se esté en la antesala de la suscripción de nuevos Convenios de Colaboración que tengan por efecto realizar la actualización a la imposición hoy vigente.



IV. 100% de las multas que hayan quedado firmes en materia de los impuestos al Valor Agregado, Sobre la Renta, al Activo, Empresarial a Tasa Única y a los depósitos en efectivo, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por la entidad.

V. 75% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia de los Impuestos Sobre la Renta, al Activo, Empresarial a Tasa Única y a los Depósitos en Efectivo, así como sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice la entidad en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

La entidad podrá percibir el 100% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia de los impuestos a que se refiere esta fracción, siempre y cuando cumpla con las metas establecidas en el programa operativo anual a que se refiere la fracción II, de la cláusula décima de este Convenio en un porcentaje que fluctúe entre el 95% y 100%.

VI. 100% del monto de los créditos fiscales determinados que hayan quedado firmes en materia del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice dicho gravamen.

VII. 100% de la recaudación correspondiente a los impuestos Sobre la Renta, al Valor Agregado y Empresarial a tasa única, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, aplicable a los contribuyentes que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II, del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los incentivos a que se refiere esta fracción no se aplicarán tratándose de la determinación de créditos fiscales derivados de actos de comprobación efectuados por la entidad en materia de los Impuestos Sobre la Renta, al Valor



Agregado y Empresarial a Tasa Única respecto de los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior.

VIII. 100% de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, que realicen los contribuyentes a que se refieren los artículos 136-Bis y 154 Bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

Para el caso de la determinación de créditos fiscales derivados de actos de comprobación efectuados por la entidad en materia del Impuesto Sobre la Renta en los términos a que se refiere este Convenio, el incentivo que corresponde se aplicará sobre la diferencia entre el impuesto, actualización y accesorios determinados y el incentivo a que se refiere el párrafo anterior, sin tomar en cuenta las multas.

IX. 100% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

Cuando las autoridades de la entidad otorguen la documentación y placas a que se refiere la fracción II de la cláusula décima tercera de este Convenio, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la Secretaría hará del conocimiento de la entidad la violación específica descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan a la entidad en términos de ley, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.



X. 100% de la recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

La entidad percibirá la recaudación obtenida por la Secretaría tratándose de los automóviles importados en definitiva por personas distintas al fabricante, al ensamblador, a sus distribuidores autorizados o a los importadores de automóviles que cuenten con registro ante la Secretaría de Economía como empresa comercial para importar autos usados.

Para percibir el ingreso referido en el párrafo anterior, la entidad deberá acreditar que en su territorio se autorizó el registro del automóvil importado en definitiva y que en ella fueron expedidas por primera vez las placas de circulación para dicho vehículo.

XI. 98% del monto que se haya quedado firme en materia de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales a que se refiere la cláusula décima quinta de este Convenio, siempre y cuando su pago se haya obtenido derivado de un requerimiento por parte de la entidad, del cual corresponderá como incentivo un 90% a sus municipios, siempre y cuando éstos efectúen la recaudación. El 2% restante corresponderá a la Federación.

XII. Por la realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la cláusula décima sexta de este Convenio, conforme a lo siguiente:

- a) 100% del monto que haya quedado firme en materia de los impuestos, actualizaciones y recargos que se recauden por la entidad, con motivo de los requerimientos formulados por la misma;
- b) 100% de las multas que la misma imponga y que hayan quedado firmes;



- c) 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, y
- d) 100% de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150, fracciones I, II y III, del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que se determinan conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula décima sexta de este Convenio.

XIII. 100% del monto que haya quedado firme tratándose de las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal, máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de que los envases o recipientes de bebidas alcohólicas tengan adherido el marbete o precinto correspondiente, así como por la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.

XIV. Por la realización de las acciones de cobro a que se refiere la cláusula décima octava de este Convenio, conforme a lo siguiente:

- a) 75% del monto que haya quedado firme de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios. El 25% restante corresponderá a la Federación.
- b) 100% de los bienes muebles e inmuebles embargados por la entidad y que hayan sido adjudicados a favor del Fisco Federal, que sean asignados a la misma en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo de la cláusula décima octava de este Convenio.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta cláusula sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos fiscales respectivos.



En ningún caso corresponderán a la entidad dos o más de los incentivos a que se refiere esta cláusula en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por un tercero.

Cuando los créditos fiscales determinados por la entidad hayan sido pagados mediante compensación, ésta percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, y fiscalización, siempre que aquella sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

La entidad percibirá los incentivos que le correspondan conforme a esta cláusula cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal.

Cuando el contribuyente pague las contribuciones omitidas el mismo día en que le fue dejado el citatorio para notificar la orden respectiva o bien en que le fue notificado el acto de fiscalización, la entidad percibirá los incentivos económicos que correspondan conforme a la presente cláusula, siempre y cuando desahoguen los procedimientos que confirmen que el pago realizado cubre los adeudos fiscales a cargo del contribuyente, debiendo constar esta circunstancia en la última acta parcial, oficio de observaciones o de conclusión, según se trate.

Para los efectos de la cláusula décima novena de este Convenio, la entidad percibirá los incentivos que se deriven del ejercicio de las facultades que lleve a cabo, de conformidad con la normatividad que para tal efecto emita la Secretaría”.

Como se ha podido apreciar de la cláusula VIGESIMA del Convenio de Colaboración Administrativa<sup>99</sup>, son muchos y muy variados los incentivos que se

---

<sup>99</sup> Se refiere así en forma genérica Convenio de Colaboración Administrativa virtud a que como se especificó es el mismo Convenio (modelo) que se suscribe por todas las entidades federativas de manera que no se refiere a uno en lo particular, habiendo sido consultado el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, que celebran la SHCP y el Estado de Sinaloa (DOF 11 Dic. 2008).



reciben por el trabajo que las autoridades locales llevan a cabo de conformidad a la aplicación del Convenio.

Pese a no ocuparnos en este tema en sí de la Colaboración Administrativa<sup>100</sup>, si nos interesa tener presente que con motivo de la aplicación del Convenio Colaboración Administrativa por el que se ejercen facultades de administración, las que ejercidas por los niveles subnacionales tienen como efecto generar la entrega de incentivos, los que de conformidad a la cláusula VIGESIMA llevan a fortalecer los ingresos de la entidad, lo que se deja previsto del mismo modo, ya que en el aún vigente convenio se estableció que se incrementarían muchos de los incentivos que estaban fijados al 50% aumentándose al 100% aquéllos que fueran aplicables al monto de los impuestos, actualizaciones y recargos que se recauden por la entidad con motivo de los requerimientos formulados por la misma.

En este tenor cobran singular importancia los ingresos que los niveles subnacionales reciben por y con motivo del ejercicio de las facultades que en aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa, se aplica no sólo de conformidad a la materia que se aprecia de la cláusula SEGUNDA sino también en aplicación de lo dispuesto por las cláusulas OCTAVA, NOVENA, DÉCIMA, DÉCIMA PRIMERA, DÉCIMA SEGUNDA Y DÉCIMA TERCERA, que se refieren al ejercicio de las facultades de recaudación, determinación y cobro, que les son transferidas a los niveles subnacionales de conformidad aparecen fueron establecidas a favor de las entidades federativas.

---

<sup>100</sup> En el tema de la Colaboración Administrativa de conformidad a lo establecido en la CLAUSULA SEGUNDA la SHCP y la entidad convienen en coordinarse en las siguientes materias: I. Impuesto al Valor Agregado. II Impuesto Sobre la Renta. III Impuesto al Activo. IV. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. V. Impuesto Empresarial a Tasa Única. VI Impuesto a los Depósitos en Efectivo. VII Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. VIII Impuesto Sobre Automóviles Nuevos IX. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial de la entidad, excepto las destinadas a un fin específico y las participables a terceros, así como las impuestas por la SHCP y sus órganos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima quinta de este Convenio.



Ahora bien, como ya se había adelantado líneas arriba, en adición al Convenio de Colaboración Administrativa se encuentran aquellos instrumentos que se indexan al mismo con el carácter de “Anexos”, los que son suscritos por los niveles subnacionales en atención a las particularidades propias que en ellos se presentan, de entre los que son de mencionar por su importancia, los siguientes:

**En el ámbito de las Entidades Federativas:**

**Anexo 1. Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre.**

**Anexo 4. Riberas o Zonas Federales CNA.**

**Anexo 5. Derechos por Vigilancia y Control de Obra Pública.**

**Anexo 8. Verificación de la Legal Estancia de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera.**

**Anexo 9. Pesca Deportiva.**

**Anexo 11. Vigilancia de Mercancía de Procedencia Extranjera.**

**En el ámbito Municipal:**

**Anexo 13. Cobro de Servicios Turísticos**

**Anexo 15. Verificación de Documentos de Importación de Vehículos y Registro Federal de Contribuyentes.**

**Anexo 16. Administración de Derechos en Materia de Vida Silvestre, Flora y Fauna.**

**Anexo 17. Administración de las Cuotas Adicionales del IEPS.**

**Anexo 18. Recuperación de Créditos Determinado por la Federación.**



## **Convenios de Aplicación de la Aportación Federal en Materia de Puentes de Peaje. Municipios y Estados.**

### **Convenio para la Aplicación de la Aportación Federal en Materia de Puentes de Peaje. Municipios.**

Ahora nos ocuparemos del desarrollo de los más importantes Anexos, que representan otros ingresos para los beneficiarios de recursos federales.

#### **B.1 Anexo 1. Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre.**

Este anexo es relativo a las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre. El que tiene como antecedente que en el año de 1994 el Congreso de la Unión aprobó entre otras modificaciones la adición a un párrafo al artículo 232 de la Ley Federal de Derechos para establecer que en los casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia de ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, podrán destinar éstos, cuando así convenga expresamente, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona, así como la prestación de los servicios que se requieran.

De igual manera el H. Congreso de la Unión en diciembre de 1996, consideró conveniente la adición al citado artículo 232 de la Ley Federal de Derechos para establecer que la Federación, las entidades federativas y los municipios que hubieren convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos, también podrían convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en párrafo anterior, con una aportación por la entidad federativa, por el Municipio o, cuando así lo acordaren por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la



Federación. En ningún caso la aportación de la Secretaría excedería del porcentaje que le corresponde en los términos fijados por el propio anexo.

Con base en las consideraciones anteriores es que se llegó a la celebración de un anexo que sustituyera al anterior a fin de hacer los ajustes al marco legislativo vigente en la materia.

En este entendido se pactó que el Estado por conducto del Municipio ejerciera las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable y los relativos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

En dicho instrumento jurídico se establece que el Estado y el Municipio percibirán, como incentivo por la administración que realicen lo siguiente:

10% para el Estado de lo recaudado en el Municipio, por los derechos y sus correspondientes recargos a que se refiere dicho anexo.

80% para el Municipio de lo recaudado en su territorio por los citados derechos y sus correspondientes recargos y el 10% restante para la Federación.

En el tema de los accesorios, el 80% serán para el Municipio (gastos de ejecución) y 100% (multas), así como de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales en los supuestos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación (CFF), y sólo el 20% restante será para la Federación.

#### **B.2 Anexo 4. Riberas o Zonas Federales. Comisión Nacional del Agua (CNA).**

Este anexo tuvo como antecedente que en diciembre de 1998 el H. Congreso de la Unión aprobó, entre otras modificaciones, la reforma al artículo 232 fracciones I, segundo párrafo, IV y V y la adición del artículo 232-E de la Ley Federal de Derechos, disposiciones relativas al derecho por el uso, goce o aprovechamiento



de inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.

Ello llevó a la celebración del Anexo 4, el que se considera un documento de particular importancia dentro de la coordinación fiscal, y que así las entidades federativas, a través de los municipios, quedaron facultadas para ejercer funciones administrativas sobre los ingresos en mención.

Con vigencia a partir del 1 de enero de 2001, el H. Congreso de la Unión aprobó una nueva reforma al artículo 232-E, en sus párrafos primero y segundo para puntualizar que las entidades federativas que de manera directa ejerzan las facultades sobre los ingresos referidos en este anexo, obtendrían el incentivo que establece la propia disposición. A partir de enero de 2002, se estableció en el penúltimo párrafo del artículo 232-E que del 90% que como incentivo, en su caso, correspondiera a las entidades federativas, el 50% también tiene el destino específico que en él se menciona.

De acuerdo con lo anterior es que se hizo necesaria la celebración de un anexo que tuviera por efecto sustituir al anterior con la finalidad de ajustarlo al marco legal vigente en la materia.

Sobre esa base es que el anexo 4 estableció que la Federación por conducto de la SHCP conviniera con el Estado en los términos del artículo 13 de la LCF en que éste ejercería directamente o a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique el convenio de cada municipio en el órgano de difusión oficial del Estado, las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto de derechos a que se refiere el artículo 232 fracciones I, segundo párrafo, IV y V de la Ley Federal de Derechos, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicado en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.



Así, será el Estado directamente o por conducto de sus municipios, que ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable y las relativas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y de las previsiones establecidas en el propio anexo en referencia.

De la aplicación de dicho instrumento jurídico el Estado o en su caso los Municipios percibirán como incentivo por la administración que se realice los porcentajes siguientes:

90% de lo recaudado en su territorio por los citados derechos y sus correspondientes recargos. El 10% restante corresponderá a la Federación.

En el tema de los accesorios el 100 % de los gastos de ejecución y multas impuestas en los términos del CFF, así como de la indemnización por cheque devuelto.

### **B.3 Anexo 5. Derechos por Vigilancia y Control de Obra Pública.**

Es relativo a la delegación de las funciones operativas de administración con relación al derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que paguen los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la mismos, financiados con recursos comprendidos en el denominado Convenio único de Desarrollo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia tenían encomendadas a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hasta la suscripción del Anexo Función Pública).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establecía que uno de los objetivos de la Reforma hacendaria, consistía en fortalecer el control y la administración tributarios no sólo en el nivel federal sino también en los Estados y Municipios sentando las bases para el verdadero federalismo que permita redistribuir



facultades y recursos en busca de una mayor eficiencia y una atención más cuidadosa de las necesidades ciudadanas, procurando una aplicación oportuna, honesta y atingente del erario de origen federal.

En esas circunstancias los gobiernos Federal y del Estado, conscientes de la necesidad de consolidar el esquema administrativo de correspondencia entre la prestación del servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales asignados, reasignados y transferidos al Estado en los términos previstos en el PEF del ejercicio fiscal que corresponda con excepción de los recursos asociados con el Ramo General 033, y los medios requeridos para prestar dicho servicio, han considerado necesario actualizar los términos bajo los cuales el Estado realiza las funciones operativas de administración del derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, toda vez que el documento original data del año 1990 y la Ley de la materia ha sufrido modificaciones, la más reciente tratándose en específico de dicho precepto que fuera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002.

En ese escenario, resultaba necesaria la celebración de un anexo que tuviera por efecto sustituir el anteriormente mencionado, así que la Federación por conducto de la SHCP y el Estado convinieron en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración con relación al derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que paguen contratistas con quienes se celebren los contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos federales asignados, reasignados o transferidos al Estado en los términos previstos en el PEF del ejercicio fiscal que corresponda, con excepción de los recursos asociados con el Ramo General 033 del mismo por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública.

En esos términos el Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, ejercicio, comprobación, determinación y cobro de los recursos que se obtengan por el derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos,



incluyendo los rendimientos que éstos generen, en los términos de la legislación federal aplicable del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y de los lineamientos específicos que emita la Secretaría de la Función Pública.

La Federación destina al Estado el 100% del derecho a que se refiere este instrumento jurídico así como sus accesorios para que sea utilizado en la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomienden a la Secretaría de la Función Pública respecto de la ejecución de obras públicas servicios relacionadas con las mismas.

#### **B.4 Anexo 8. Verificación de la Legal Estancia de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera.<sup>101</sup>**

Este anexo tiene como punto de partida el compromiso del gobierno federal para fortalecer el combate a la introducción ilegal de mercancías y vehículos al territorio nacional y a la economía informal es definitivo y necesariamente requiere de la participación de todos los actores involucrados en ese ámbito.

---

<sup>101</sup> Cabe destacar a este respecto que si bien para las entidades federativas es conocido así, como “Anexo 8 Verificación de la Legal Estancia de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera”, en el caso muy particular del Distrito Federal al haberse renegociado el Convenio de Colaboración Administrativa en el que se incluyeron varios anexos, dicho Anexo corresponde al No. 1, de conformidad a la publicación en DOF del lunes 3 de marzo de 2008 del denominado “ACUERDO por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal, y se suscribe el Anexo 1 de dicho Convenio”, el que de conformidad a su CONSIDERANDO, del que destaca “Que en ese contexto, mediante la suscripción del presente documento las entidades federativas colaborarán con el Gobierno Federal en la vigilancia de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, para tal efecto ejercerán diversas facultades, entre las cuales se encuentran las de: practicar embargos precautorios, llevar a cabo en su totalidad el procedimiento administrativo en materia aduanera, formular la declaración de abandono de mercancía, habilitar como recintos fiscales los lugares para depósito de mercancías, resolver recursos administrativos, participar en juicios, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de Circuito competente y resolver el procedimiento administrativo de ejecución.”



Que para formalizar dicho compromiso fue necesario crear la Comisión Mixta para el Fortalecimiento de Control Aduanero y el Combate a la Economía Informal, constituida, entre otras dependencias y organismos, por la SHCP y como parte de sus acciones principales se encuentra la de promover la fiscalización de mercancías de comercio exterior mediante convenios de colaboración administrativa con los gobiernos de las entidades federativas.

En ese contexto, el anexo 8 constituye la herramienta con la que las entidades federativas colaborarán con el Gobierno Federal en la vigilancia de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, y para tal efecto ejercerán diversas facultades, entre las cuales se encuentran las de practicar embargos precautorios, llevar a cabo en su totalidad el procedimiento administrativo en materia aduanera<sup>102</sup>, formular la declaración de abandono de mercancía, habilitar como recintos fiscales los lugares para el depósito de mercancías, resolver recursos administrativos, participar en juicio, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de Circuito competente y resolver el procedimiento administrativo de ejecución.

Con lo anterior, las haciendas públicas estatales y municipales serán fortalecidas, ya que de conformidad al anexo se les entregará la totalidad de la mercancía que haya pasado a propiedad del fisco federal, incluso los vehículos deportivos y de lujo, con las salvedades de ley. Así mismo, las entidades federativas percibirán como incentivo el 100% de los créditos fiscales así determinados.

En el tema de los accesorios será también del 100% para las entidades federativas que determinen las resoluciones del procedimiento administrativo en materia aduanera o en las relativas a la aplicación del procedimiento establecido en el 152 de la Ley Aduanera o del artículo que lo sustituya y, en su caso los

---

<sup>102</sup> En este tema considerar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera publicado el pasado 9 de diciembre de 2013. En el que pese a los grandes cambios aún el art. 150 se sigue refiriendo al procedimiento administrativo en materia aduanera.



derivados del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que dichas resoluciones hayan quedado firmes a favor de la SHCP y efectivamente pagados.

El 100% del producto neto de la enajenación de los vehículos inutilizados permanentemente para la circulación, en los términos de la normatividad que para tal efecto emita la SHCP.

De igual manera se establece en el anexo 8 que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 13 de la LCF, el Estado podrá ejercer parcial o totalmente las facultades a que se refiere el Anexo a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique el convenio respectivo de cada municipio en el órgano de difusión oficial del Estado. En el citado convenio se establecerá un incentivo de cuando menos el 20% sobre los incentivos que le correspondan al Estado en los términos del anexo en comento.

### **B.5 Anexo 9. Pesca Deportiva.**

Este anexo atiende a que dentro de las metas del gobierno Federal se encuentra en lugar relevante el estimular la colaboración administrativa entre Federación y las entidades federativas, para lograr mecanismos que promuevan la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

Que de conformidad a los artículos 191 D, 191 E y 199 B de la Ley Federal de Derechos en los que se prevén el cobro del derecho de pesca deportiva, por la expedición de permisos para embarcaciones destinadas a la pesca deportiva, por la expedición de permisos individuales para efectuar la pesca deportivo-recreativa en embarcaciones y de manera subacuática, así como por el aprovechamiento de los recursos pesqueros en la pesca deportivo-recreativa, los cuales se perciben, en el caso de los dos primeros, por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, mientras que el último por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.



En diciembre de 2003, el H. Congreso de la Unión aprobó entre otras modificaciones, la adición del artículo 191–F y de un último párrafo al artículo 199-B de la Ley Federal de Derechos, con vigencia a partir del 1º de enero de 2004, a fin de establecer que las entidades federativas que hayan celebrado Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la SHCP, para que directamente, cuando así lo acuerden expresamente, ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos a que se refieren los citados artículos 191-D, 191-E y 199-B, percibirán la totalidad de los ingresos que se generen.

En esos términos la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, tiene entre otras funciones, la de fomentar la actividad pesquera a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, órgano desconcentrado de la misma, la cual propone y coordina la política nacional en materia de aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, así como para el fomento y promoción de las actividades pesqueras y acuícolas y el desarrollo integral de quienes participan en ellas con esas atribuciones y la SHCP en la búsqueda de hacer más eficiente la administración de los derechos relativos a la práctica de la pesca deportiva y deportivo-recreativa en el país, específicamente la relacionada con los citados artículos 191–D, 191-E y 199-B de la Ley Federal de Derechos, lo cual permitirá alcanzar los siguientes propósitos: un adecuado manejo que conlleve al aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros, la captación de recursos por parte de las entidades federativas, así como promoción nacional e internacional de la propia actividad, en el marco de la normatividad vigente.

Es así que el Estado directamente o por conducto de sus municipios, ejercerá las funciones operativas de recaudación, determinación y comprobación en los términos de la legislación federal aplicable y las relativas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.



Con motivo de ello, la Federación transfiere al Estado el 100% de los derechos referidos en el anexo en comento.

### **B.6 Anexo 11. Vigilancia de Mercancía de Procedencia Extranjera.**

La celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hizo necesario reformas, adicionar y derogar diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales, entre otras, en diciembre de 1993, el H. Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, con las cuales el Gobierno Federal absorbe el impacto económico negativo que en materia de contribuciones al comercio exterior correspondería a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, ya que con la entrada en vigor del instrumento jurídico internacional se verían disminuidos los ingresos ya mencionados.

En esas condiciones era preocupación del Gobierno Federal ante lo expresado por los municipios colindantes con frontera y litorales del país que se vieran mermados sus ingresos, por lo que se decidió desligar las participaciones citadas de los impuestos al comercio exterior, para tomar como base la RFP por todos los conceptos que señala la LCF.

Las disposiciones reformadas establecen que los citados municipios participarán del 0.136% de la recaudación federal participable, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio para colaborar con la Federación en la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en donde se dispone también la posibilidad de aplicar descuentos en las citadas participaciones en los casos en que la SHCP detecte



mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

Así la SHCP, el Estado y el Municipio convienen en coordinarse en relación con la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera por conducto de ese municipio colindante con los litorales, por el que se realiza materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

### **B.7 Anexo 13. Cobro de Servicios Turísticos.**

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se estableció que la política de coordinación fiscal buscaba fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Dentro de sus metas se establecía la de estimular la colaboración entre las entidades federativas, para lograr mecanismos que promovieran la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

Es así que la Secretaría de Turismo, en el ámbito del nuevo marco desregulatorio y con base en el esquema de modernización que se tenía en el sector, se había ya propiciado un proceso descentralización operativa que permitiría agilizar y eficientar la coordinación con los prestadores de servicios turísticos.

El mecanismo denominado Registro Nacional de Turismo y la emisión de las constancias de inscripción, denominadas en la Ley Federal de Derechos “cédulas turísticas”, permitiría la captación de recursos por parte de las entidades federativas, ya que al convertirse en procedimientos voluntarios incentivarán a los prestadores de estos servicios a trabajar conjuntamente en promover el turismo en sus correspondientes Estados y a participar activamente en elevar la calidad de los servicios turísticos.



En esas condiciones la SHCP y el Estado convienen en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración que derivan en el cobro de los derechos contenidos en los artículos 195-P y 195-Q de la Ley Federal de Derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo conforme lo establece la Ley Federal de Turismo, así como por la expedición de las constancias de inscripción o de las cédulas turísticas de acuerdo a lo siguiente:

El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

La SHCP se reserva la planeación, normatividad y evaluación de la administración de los derechos de referencia y el Estado observará lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ejercer en cualquier momento las atribuciones a que se refiere el anexo en mención, en forma separada o conjunta con el Estado.

La Federación transfiere al Estado el 100% de los citados derechos como contraprestación por las funciones realizadas en los términos del anexo de referencia para mejorar el servicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.

La imposición, el cobro y el procedimiento económico coactivo de las multas que imponga la Federación en esta materia, se deberá efectuar de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas quinta y decimoquinta del Convenio de Colaboración Administrativa en materia federal y demás disposiciones en la materia.

### **B.8 Anexo 15. Verificación de Documentos de Importación de Vehículos y Registro Federal de Contribuyentes (RFC).**

Derivado del “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican”, publicado en el DOF el 30 de octubre de 2003 y



modificado por diverso publicado en dicho órgano de difusión oficial el 12 de enero de 2005, entre otros beneficios fiscales a diversos contribuyentes, establece un estímulo fiscal al sector de autotransporte federal de carga y de pasajeros, en este último caso urbano y suburbano, con el objetivo de sustituir los vehículos usados con los que se estuviera prestando dicho servicio por unidades nuevas, impulsando así la eficiencia de dicho sector, que proporciona mayor dinamismo al crecimiento económico de las empresas y del país; así como para favorecer la renovación y modernización del parque vehicular que actualmente se utiliza para prestar el referido servicio, de forma tal que se sustituyan los vehículos usados que lo prestan por unidades nuevas, para así obtener beneficios en materia de eficiencia, seguridad, reducción de costos y disminución de la contaminación ambiental.

El propio Decreto establece acciones complementarias que permitan verificar que los vehículos utilizados para prestar el servicio público de autotransporte de pasajeros urbano o suburbano, están amparados con la documentación que acredite su legal estancia en el país y que los prestadores de dicho servicio están inscritos en el RFC, por los que se consideran necesarios mecanismos de coordinación entre el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las Entidades Federativas, para que en forma previa a la expedición, reposición, renovación o cancelación de placas y engomados del servicio público de autotransporte de pasajeros urbano o suburbano, se lleve a cabo la revisión y validación de la mencionada documentación.

De igual forma, el referido Decreto prevé que los adquirentes de los vehículos nuevos entreguen vehículos usados a cuenta del precio de los vehículos nuevos y otorga un estímulo fiscal a los enajenantes de los mismos, equivalente al monto del ISR que se derive del ingreso acumulable correspondiente al monto en el que se reciban vehículos usados a cuenta del precio de enajenación de los vehículos nuevos.



En virtud a ello es que se convino en coordinarse en el ejercicio de las atribuciones siguientes:

En el ejercicio de los programas de emplacamiento, revalidación de tarjeta de circulación o reemplacamiento que, en su caso, realice el Estado en su territorio, éste se compromete a no expedir, reponer o renovar placas del servicio público de autotransporte de pasajeros urbano o suburbano a las personas que no acredite la legal estancia en el país del vehículos de que se trate o no estén inscritos en el RFC.

Para los efectos de lo anterior, el SAT establecerá con el Estado los mecanismos de coordinación necesarios para que éste, previa a la expedición, reposición, renovación o cancelación de placas y engomados del servicio público de autotransporte de pasajeros urbano o suburbano, le solicite que verifique la validez de la documentación con la que se pretenda amparar:

- 1.-La legal importación de los vehículos.
2. Las inscripciones en el RFC.
3. La repotenciación de los vehículos que tengan incorporadas autopartes extranjeras.
4. La regularización de vehículos que haya otorgado el SAT o la SHCP.

El Estado podrá verificar directamente la validez de la documentación con la que se pretenda amparar lo señalado en los numerales 1 y 2 de conformidad a las disposiciones jurídicas aplicables.

En el tema de los estímulos por parte de la Secretaría consiste en un crédito equivalente al 50% de la cantidad que resulte menor entre el precio en el que se reciban los vehículos usados a que se refiere el primer párrafo de esta cláusula o el 15% del precio del vehículo nuevo. En el precio mencionado no se considerará el IVA.



Por parte del Estado, el estímulo a que se refiere esta cláusula consiste en un crédito equivalente al 50% de la cantidad señalada en la fracción anterior, el cual se acreditará contra el impuesto sobre nóminas.

### **B.9 Anexo 16. Administración de Derechos en Materia de Vida Silvestre, Flora y Fauna.**

Para efectos de este anexo resultaba relevante fortalecer la colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y las entidades federativas para lograr mecanismos que promuevan la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

El artículo 194 W de la Ley Federal de Derechos dispone que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos contenidos en la sección sexta del capítulo XIII de dicho ordenamiento, serán destinados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para el mantenimiento, conservación y operación de los servicios señalados en dicha sección; asimismo prevé que cuando dichos servicios o trámites se encuentren descentralizados a los Estados o al Distrito Federal, por medio de convenios específicos para la asunción de funciones celebrados con la SEMARNAT, los recursos correspondientes se destinarán al Estado, o en su caso, al Distrito Federal, que haya prestado el servicio o realizado el trámite, siempre que dicha función permanezca descentralizada.

Siendo la SEMARNAT la que solicitará a la SHCP se celebre el convenio en materia tributaria que corresponda, a efecto de que se destinen al Estado los recursos antes referidos, los cuales deberán destinarse de acuerdo a lo que dispone el artículo 194–W de la Ley Federal de Derechos.



En esos términos la SHCP y el Estado convienen en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración en relación con los siguientes derechos de vida silvestre, a saber:

- a) Los que se establecen en el artículo 194–F de la Ley Federal de Derechos que deben pagarse por los servicios de vida silvestre;
- b) Los que se establecen en el artículo 194-F-1 de la Ley Federal de Derechos y que deben pagarse por los servicios que presta la SEMARNAT, en materia de vida silvestre, y
- c) Los que se establecen en el artículo 194-G de la Ley Federal de Derechos, y que deben pagarse por los estudios de flora y fauna silvestre, incluyendo su planificación manejo y dictamen de impacto ambiental.

Así, será el Estado el que ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los recursos que se obtengan por los derechos señalados en la cláusula anterior, en los términos de la legislación federal aplicable y del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Se establecerá previsión de conformidad a lo dispuesto por el artículo 13 de la LCF, por la que el Estado podrá ejercer una o varias de las funciones operativas a que se refiere el párrafo anterior, a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique el convenio de cada Municipio en el órgano de difusión oficial del Estado.

De conformidad a lo anterior es que la Federación destinará al Estado el 100% de los derechos a que se refiere el anexo en comento y sus correspondientes accesorios, para que sea utilizado en el mantenimiento, conservación y operación de los servicios y estudios de vida silvestre a que se refieren los artículos 194-F, 194 F-1 y 194-G de la Ley Federal de Derechos.



La imposición, el cobro y el procedimiento económico coactivo de las multas que imponga la federación en esta materia, se deberá efectuar de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

### **B.10 Anexo 17. Administración de las Cuotas Adicionales del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).**

En el marco de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal aprobadas por el Congreso de la Unión, se incluye la adición del artículo 4º A, el cual prevé que la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2º A, fracción II de la Ley del IEPS, serán distribuidas entre las entidades federativas que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren con la Federación convenio de colaboración.

En ese contexto, en materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los ingresos referidos en términos del anexo, la entidad ejercerá las siguientes facultades:

Recibir y, en su caso exigir la presentación de las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos a través de las oficinas o instituciones de crédito, que la entidad autorice, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto correspondiente, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades conforme a la legislación federal aplicable.

Las establecidas en el artículo 41 de CFF, cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan en los plazos señalados en las disposiciones



fiscales, se estará a lo dispuesto por la cláusula DECIMA SEXTA del Convenio de Colaboración Administrativa.

Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por la entidad, relativas al impuesto y sus accesorios, los requerimientos o solicitudes de informes emitidos por la propia entidad, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el pago de los créditos fiscales, con sus correspondientes accesorios, que la entidad determine.

En el ejercicio de las facultades referidas en esta cláusula, la entidad se obliga a auxiliar a las autoridades fiscales de otras entidades federativas que hayan celebrado el presente anexo y así lo requieran en razón de la ubicación de establecimientos del contribuyente en diversas circunscripciones territoriales.

Derivado de dicha actividad, la entidad percibirá como incentivo por las funciones operativas de administración de los ingresos a que se refiere el anexo en mención, la cantidad equivalente a  $\frac{9}{11}$  (nueve onceavos) del total de la recaudación que haya obtenido en los términos del anexo en estudio derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2º A, fracción II de la Ley del IEPS.

La cantidad equivalente a los  $\frac{2}{11}$  (dos onceavos) restantes del total recaudado por la entidad, deberá reintegrarse a la Federación para los efectos de integración del Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del artículo 4º A de la LCF.

Para los efectos de reintegro a la Federación de los recursos referidos con antelación, la entidad manifiesta su autorización para que la SHCP compense las



cantidades correspondientes contra sus participaciones federales, en términos de lo establecido en el cuarto párrafo de la LCF.<sup>103</sup>

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 4º de la LCF, los recursos a que se refiere el primer párrafo de la cláusula décima tercera del anexo en estudio deberán aplicarse por la entidad a los siguientes destinos específicos:

- a) Compensación de las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus municipios, derivadas de sus modificaciones en la forma de distribución de la entidad a sus municipios, y
- b) Infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.

En materia de ingresos a que se ha hecho referencia, la entidad tendrá además las siguientes obligaciones:

- a) Entregar a sus municipios como mínimo el 20% de la recaudación que le corresponda en términos de lo ya señalado, tomando como base cuando menos en un 70% los niveles de población;
- b) Incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6º, último párrafo de la LCF, los recursos que correspondan a sus municipios, así como acreditar su cumplimiento a la SHCP, y
- c) Informar semestralmente a la SHCP sobre la aplicación de los ingresos que le correspondan en los términos del anexo en comento, a los fines específicos ya mencionados en los incisos a) y b).

---

<sup>103</sup> Considerar que sea conteste con las modificaciones a la LCF de 9 de diciembre de 2013.



### **B.11 Anexo 18. Recuperación de Créditos Determinados por la Federación.**

Con el objeto de aprovechar el alcance y eficiencia de la infraestructura de la Entidad, así como sus fuentes de información y acercamiento con los contribuyentes, en la cláusula décima octava del Convenio antes citado se estableció la posibilidad de que la entidad ejerza las facultades inherentes a la recuperación de los créditos fiscales determinados por la Federación, en lo sucesivo y exclusivamente para efectos de este anexo “créditos fiscales federales”, que al efecto acuerde con la SHCP, incluso mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en los términos del CFF.

En esos términos, es que la SHCP y la entidad convienen en coordinarse de conformidad con lo dispuesto en la cláusula décima octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que tienen celebrado, para que ésta ejerza las facultades inherentes a la recuperación de los créditos fiscales federales, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas federales aplicables y en los términos de este anexo 18.

Para el ejercicio de las facultades inherentes a la recuperación de los créditos fiscales federales a que se refiere este anexo 18, la SHCP por conducto del SAT, proporcionará a la entidad la información y la documentación de los citados créditos relativa a los conceptos siguientes:

- a) Impuestos y derechos federales, incluyendo sus accesorios, así como cuotas compensatorias, exceptuando aquéllos en que la entidad y la SHCP acordaron específicamente coordinarse a través del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal y sus anexos, suscrito entre ambas partes.
- b) Multas impuestas por infracciones a las disposiciones fiscales establecidas en el CFF y en las leyes Aduanera y de Comercio Exterior.



Los créditos fiscales federales que la SHCP, por conducto del SAT, podrá enviar a la entidad para su recuperación en los términos del anexo en estudio, deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Estar firmes, es decir, cuando han transcurrido los términos legales para su impugnación, cuando exista desistimiento al medio de defensa de que se trate o cuando la resolución correspondiente ya no admita medio de defensa alguno;
- II. Que sean a cargo de contribuyentes que tengan su domicilio fiscal dentro de la circunscripción territorial de la entidad;
- III. Que no se trate de créditos fiscales federales a cargo de los contribuyentes señalados en el tercer párrafo de la cláusula novena del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre la SHCP y la entidad, y
- IV. Que no se trate de créditos fiscales federales a cargo de los contribuyentes que tengan autorizado el pago en especie.

La suma del monto de la totalidad de los créditos fiscales federales que se hayan enviado a la entidad no deberá exceder del 5% del monto total de la cartera de créditos activos que tenga la SHCP a través del SAT y que correspondan a la circunscripción territorial de la entidad.

La entidad podrá solicitar a la SHCP la asignación, para su cobro de créditos fiscales federales a cargo de dependencias de la administración pública estatal, municipal y de sus respectivos organismos auxiliares y autónomos, en los que la entidad manifieste que es viable su recuperación. Para estos casos, la SHCP por conducto del SAT, realizará un análisis de cada caso en particular, considerando la situación específica o etapa de cobro en que se encuentran dichos créditos, a fin de determinar la procedencia de dichas solicitudes.



Para los efectos de recuperación de los créditos fiscales federales a que se refiere este anexo 18, la entidad podrá ejercer, además de las facultades que se establecen en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal las siguientes:

-Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales federales.

-Adjudicar a favor del fisco federal, los bienes muebles e inmuebles que no hayan sido enajenados dentro o fuera de remate en el procedimiento administrativo de ejecución y asignarlos a favor de la entidad.

-Tramitar y resolver las solicitudes de aclaración que presenten los contribuyentes sobre los aspectos relacionados con los créditos fiscales federales cuya recuperación realice la entidad en los términos del anexo 18.

En el caso de adjudicación de bienes a favor del fisco federal en el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las formalidades y requisitos establecidos en la legislación fiscal aplicable, en el acta de adjudicación de bienes se deberá incluir expresamente lo siguiente:

- I. Que los bienes adjudicados a favor del fisco federal son asignados en dicho acto a favor de la entidad, en términos de las cláusulas DÉCIMOACTAVA y VIGÉSIMA, fracción XIV del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal celebrado entre la SHCP y la entidad y del anexo 18.

La asignación de los bienes que pasen a propiedad del fisco federal implica la traslación del dominio de los mismos a favor de la entidad en términos de lo dispuesto en la cláusula DÉCIMOACTAVA del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal celebrado entre la SHCP y la entidad y de conformidad al anexo 18.



II. Cuando la traslación de bienes se deba inscribir en el Registro Público de la Propiedad, la asignación de los mismos a favor de la entidad al igual que la previa adjudicación a favor del fisco federal, contenidas en el acta de adjudicación debidamente firmada por la autoridad ejecutora tendrá el carácter de escritura pública y será el documento público que se considerará como testimonio de escritura para los efectos de inscripción en dicho registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 191 del CFF.

### **B.12 Convenios de Aplicación de la Aportación Federal en Materia de Puentes de Peaje. Municipios y Estados.**

Este convenio que celebran la SHCP, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los Gobiernos de los Estados (según sea el caso) y los Ayuntamientos de los Municipios (según sea el caso) por los que se instrumenta la creación y administración de un fondo derivado de los dispuesto en el artículo 9-A de la LCF.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se proponía entre otras medidas impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los Estados y a los Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional.

El Congreso de la Unión aprobó en julio de 1992 la iniciativa de adición a la LCF con el artículo 9-A en el que se disponía que la Federación a través de la SHCP, los Estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la Federación, podrían convenir en la creación de fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación, ampliación de obras de vialidad en los municipios en que se ubiquen los puentes, con una aportación de la Federación, el Estado y el Municipio en montos iguales, sin que la de la primera excediera del 10% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente de que se trate.



Con base en lo anterior diversas entidades y municipios celebraron convenios en la materia, los cuales han redituado beneficios significativos para dichos municipios tratándose de obras de vialidad.

Derivado de las propuestas y solicitudes de las entidades federativas y los municipios participantes en esta concertación, fue en diciembre de 1995 que el Congreso de la Unión aprobó la modificación del artículo 9-A de la LCF para establecer un incremento en el porcentaje máximo de aportación de la federación, de 10% a 25% de los ingresos brutos generados en cada puente; una nueva regla de concurrencia de recursos, de tal manera que por cada peso que aporte la federación, el Estado, el municipio; la ampliación del destino específico de los recursos a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión y la condición de que aquéllos no sean destinados al gasto corriente; y la factibilidad de extender los beneficios de los recursos federales a otros municipios de la entidad, además de aquél en que se ubique el puente de peaje.

Sobre esa base se hacía necesario una nueva concertación en la que se incluyeran los beneficios de la reforma efectuada, por lo que la SHCP, Caminos y Puentes Federales el Estado (según sea el caso) y el Municipio (según sea el caso) acordaron suscribir dicho Convenio.

El objetivo del convenio era establecer las bases para la creación y administración de un fondo cuyos recursos y, si los hubiere, sus rendimientos tendrían como destino específico la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad o, en su caso, la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, dentro de la circunscripción territorial del municipio en que se encuentren ubicado los puentes de peaje. Estableciéndose que en ningún caso los recursos del fondo podrán ser aplicados al gasto corriente del municipio.

Las aportaciones al fondo se harán con base en los ingresos totales que por concepto de peaje se hayan captado en los puentes de que se trate a partir de la fecha que se establezca.



- I. La Federación aportará una cantidad equivalente al 25 % de los citados ingresos.

Esta cantidad será distribuida en partes iguales entre el Estado y el Municipio. La parte que corresponda al Municipio será la que integre el fondo que se constituye conforme al Convenio como aportación de la Federación. La parte del Estado será entregada a éste en los términos que se establezcan en los convenios que al efecto suscriba la Federación.

- II. El Estado y el Municipio aportarán al fondo una cantidad equivalente al 20% del monto total que aporte la Federación conforme al primer párrafo de la fracción anterior.

El fondo se entenderá constituido, una vez que se encuentren concentradas en la TESOFE las aportaciones de la Federación, del Estado y del Municipio y sólo a partir de su integración total generará intereses y se podrá disponer de él.

Las aportaciones al fondo que correspondan al Estado y al Municipio podrán efectuarse en efectivo, mediante compensación con cargo a sus participaciones en ingresos federales o por acreditamiento de las obras de vialidad, de infraestructura o gastos de inversión realizados que el Comité Técnico califique como procedente conforme a este Convenio; dicho acreditamiento tendrá el carácter de reembolso. Se excluyen aquellas aportaciones en obras o gasto que se hayan realizado con recursos provenientes de financiamiento.

Los porcentajes de aportación del Estado y del Municipio podrán modificarse internamente en cualquier tiempo sin que en ningún momento se altere la proporción a que se refiere la fracción 11 de esta cláusula. Para estos efectos bastará con que ambos o la parte que asuma la responsabilidad de las aportaciones, lo comunique por escrito a la TESOFE y, en su caso a la Dirección



General de Coordinación con Entidades Federativas<sup>104</sup> con treinta días de anticipación a la fecha a partir de la cual dichas aportaciones sean modificadas.

Los recursos aportados al fondo por la Federación, el Estado y el Municipio y, en su caso, sus rendimientos serán concentrados y administrados por la TESOFE, quien hará acreditamiento a cargo de los mismos en los montos y con la calidad que se señale al Municipio, en la cuenta bancaria que al efecto sea abierta a su nombre, de la cual se dispondrá en los términos que acuerde el propio Comité.

Dicha cuenta bancaria deberá ser de tipo productivo, de liquidez inmediata y que en ningún caso implique valores de riesgo y cuyos datos deberán ser comunicados a la TESOFE.

La aportación que corresponde a la Federación se efectuará mediante dos exhibiciones mensuales:

- a) La primera a más tardar los 25 de cada mes o día hábil siguiente, que corresponderá a la recaudación de la primera quincena del mes en curso, y
- b) La segunda, a más tardar el día 10 de cada mes o día hábil siguiente, que corresponderá a la recaudación de la segunda quincena del mes inmediato anterior.

La disposición de los recursos del fondo y los rendimientos que hubiere generado será en forma automática al tercer día hábil posterior a la fecha en que se haya constituido el fondo.

En su caso, el fondo constituido en la TESOFE pagará mensualmente la tasa primaria promedio de rendimiento de los Certificados de la Tesorería (CETES) a plazo de 28 días correspondientes a las emisiones del mes inmediato anterior, menos un punto porcentual de comisión, durante el periodo en que los recursos estén depositados en dicha dependencia. Estos rendimientos también serán

---

<sup>104</sup> Hoy Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF).



destinados exclusivamente para las obras y gasto a que se refiere la cláusula primera de este Convenio, conforme a los proyectos de inversión y presupuestos autorizados por el Comité Técnico.

Destaca el que los recursos que se aporten por parte de la Federación podrán disminuirse o aumentarse, sin exceder del límite máximo de 25% del monto de los ingresos que obtenga por la operación de los puentes, que establece el artículo 9º A de la LCF, a solicitud del Estado y/o Municipio, situación que deberá comunicarse por escrito a la Secretaría para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado y en el DOF. Dichas modificaciones sólo podrán hacerse dentro de los primeros dos meses del ejercicio de que se trate.

El Municipio de conformidad a como se pactó en el Convenio administrará y hará debida aplicación de las cantidades que reciba del fondo y, en su caso, de sus rendimientos, en los términos del artículo 9º A de la LCF y del propio convenio.

Los recursos del fondo podrán ser aplicados a la amortización de pasivos y sus respectivos intereses, cuando se deriven de obras de vialidad y de infraestructura o de gasto de inversión, que por su magnitud e importancia económica sólo pueden realizarse mediante financiamiento a largo plazo y siempre que hayan sido concertadas y ejecutadas durante la vigencia de este Convenio y financien programas aprobados en los términos del mismo.

En este convenio El Estado o el Municipio podrán reducir o cancelar en su totalidad programas o parte de las obras y gasto de inversión, convenios, siempre y cuando los ya iniciados sean concluidos.

Y por último los recursos del fondo que durante un ejercicio fiscal no sean utilizados debido a que el Municipio no cumpla con los programas de obras y gasto aprobados previo dictamen del Comité Técnico que hará del conocimiento de la SHCP serán reembolsados a su aportante a más tardar el 31 de marzo del año siguiente junto con los rendimientos que hubieren generado.



Adicionalmente a estos recursos existen las llamadas transferencias que los Estados reciben y de los que en opinión del Maestro Amieva Huerta tienen su origen en “El proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza cobró impulso en 1990, cuando el Gobierno Federal determinó transferir a Estados y municipios el manejo del 23% del monto de los recursos del Ramo 26 insertos en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo propósito era abatir los niveles de pobreza extrema prevalecientes en México.”<sup>105</sup>

De inicio, como lo establece el autor en consulta se trataba de un diseño presupuestal en que los recursos eran aplicados directamente por las autoridades municipales bajo la supervisión técnica y la legislación y normatividad federal y con la operatividad de los gobiernos de los Estados.

Llego el año de 1994 en el que se estableció que los Estados se responsabilizaran del ejercicio de tres cuartas partes de los recursos destinados en ese entonces al programa que llevaba a cabo el gobierno Federal PRONASOL.

Como los programas atienden a las decisiones del Ejecutivo Federal, que se fijan en el Plan Nacional de Desarrollo, es común que dichos programas virtud a los cambios de administración, de Política y hasta de partido en el poder, los mismos van adquiriendo características y finalidades diferentes en las administraciones, razones éstas por las que dependiendo de la política que se fije, es que los mismos son sustituidos, lo que ocurrió así en 1997, que se sustituyó por el Programa Federal de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y para la primera Administración del cambio de partido en el poder se conoció como OPORTUNIDADES<sup>106</sup> en el que se aprecia el inciso “Donaciones del Gobierno Federal”.

---

<sup>105</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, *op.cit.*, nota 49, p. 266.

<sup>106</sup> El programa Oportunidades fue el nuevo nombre del “Progresas”, en el que el Presidente Vicente Fox, refiere potencia los apoyos de salud y a la educación, mediante al creación de oportunidades para que la gente pueda salir de la marginación por su propio pie de una manera digna y permanente. Nota *Presenta Fox el programa “Oportunidades”; no se usará con fines políticos, asegura*, México, *Proceso*, 6 de marzo de 2002, disponible en Internet en <http://www.proceso.com.mx/?p=240359>, Consultada el 30 de noviembre de 2013.



Refiere el maestro Amieva que se quiso evitar prácticas discrecionales en la distribución de los recursos en 1996, por lo que se buscó que fueran tanto los gobiernos de los estados y la SEDESOL los que determinarían indicadores sociales y demográficos para direccionar los recursos descentralizados del ramo 026 y con ello abatir los altos niveles de pobreza, lo que se llevó a cabo con la aplicación de una fórmula matemática que considerara indicadores demográficos y de marginación para determinar niveles de pobreza, la que además tenía que adaptarse a las condiciones propias de cada entidad.<sup>107</sup>

Ya en el Gobierno del Presidente Calderón en su administración 2006- 2012, decidió continuar con el Programa Oportunidades, pero lo amplió al final de su sexenio, manteniéndose la política de dar apoyos a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios. Además se incluyó otros programas como el de Apoyo Alimentario, por el que desde 2008 se entregó ayuda económica a las familias que no eran parte del Programa Oportunidades debido a que sus comunidades no contaban con infraestructura educativa y de salud necesaria para cumplir con las condiciones que dicho programa establecía.

En complemento a dicho Programa se adicionó el denominado “Pisos Firmes” para 2009, con el que se encargó de sustituir los pisos de tierra por pisos de concreto para “disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas en las vías respiratorias, intestinales y los problemas en la piel con mejores condiciones de salubridad” en los hogares.

Y por último en la presente administración estas transferencias se dan a través de la “Cruzada Nacional contra el hambre”, que tiene como antecedente, el que una de las promesas de campaña del actual titular del Ejecutivo Federal lo fue él que mantendría el Programa Oportunidades, al que se le asignaron mayores cantidades que serían ejercidas ya no solo por la Secretaría de Desarrollo Social, sino incluiría también Salud y Educación.

---

<sup>107</sup> *Idem.*



La Cruzada contra el hambre de conformidad a como fue presentada, está dirigida a 7 millones 400 000 mexicanos e iniciaría con 400 municipios del país con los niveles más altos de marginación y pobreza extrema que se apoya en los “comités comunitarios” para implementar y supervisar el funcionamiento del programa.<sup>108</sup>

Ahora bien en este rubro el PEF<sup>109</sup> 2014 establece en el CAPÍTULO II De los criterios específicos para la operación de los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de Población a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y a la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de Desarrollo Social formulada por la Cámara de Diputados, mediante las acciones que tengan por efecto promover la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas.

El Ramo administrativo al que corresponden es al 20 denominado “Desarrollo Social” en el que se consideran los programas establecidos en Anexo 24 para dicho ramo.

Será en los términos de los Convenios de coordinación suscritos por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social el que los gobiernos de las

---

<sup>108</sup> **TURATI, Marcela y MAYORGA Patricia**, “La cruzada contra el hambre” disponible en Internet en [www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre](http://www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre), Consultada el 12 de enero de 2014.

[www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre](http://www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre).

<sup>109</sup> Se cita al PEF virtud a que de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 126 se establece: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”



entidades federativas que se impulsará el trabajo corresponsable en materia de superación de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación y se promoverá el desarrollo tanto humano como familiar, comunitario y productivo.

Tendrá por efecto promover que las acciones y recursos dirigidos a la población en situación de pobreza se efectúen en un marco de coordinación de esfuerzos, manteniendo en todo momento el respeto a los órdenes de gobierno.

Se suscribirán acuerdos y convenios específicos así como anexos de ejecución en los que se establecerán: la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio, las atribuciones y responsabilidades de la Federación, las entidades federativas y municipios, y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno en que concurran en sujeción a los programas concertados.

Los convenios deberán ser publicados en el DOF así como en el correspondiente medio oficial de difusión de la entidad federativa que corresponda, dentro de los 15 días hábiles a la fecha en que queden suscritos.

En lo correspondiente al Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., la Secretaría de Desarrollo Social hará del conocimiento público los nombres de los proveedores de leche de Liconsa, S.A. de C.V. en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental.

De igual manera es en el PEF, artículo 33 en el que se establecen las particularidades para la aplicación del Programa de Desarrollo Humano denominado “Oportunidades”, el que se distribuye de conformidad a lo señalado en el Anexo 26 al decreto del PEF.

En el artículo 36 del PEF 2014 se establece el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, el que se sujetará a los lineamientos que en



el mismo se establecen, pero de los que destaca en la fracción VII, el apoyo a las entidades federativas con recursos presupuestarios para la ejecución de proyectos productivos y/o estratégicos de impacto estatal o regional, de acuerdo a las prioridades y planteamientos que defina el Consejo Estatal para el Desarrollo sustentable de conformidad a lo siguiente:

- a) Depositarios en los Fideicomisos de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE), en los términos de los convenios de coordinación y las reglas de operación. Las ministraciones que se acuerden no rebasen al período marzo a agosto, en el entendido de que una vez depositada la primera aportación, para que el gobierno federal pueda depositar la segunda y subsecuentes, los FOFAE deben haber ejercido y pagado al menos el 70 por ciento de las aportaciones.

Las entidades federativas podrán solicitar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, adecuaciones entre programas de ejecución a cargo de éstas, siempre y cuando se hayan cumplido las metas establecidas en los convenios respectivos, y permitan un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas en su conjunto, en el marco de las disposiciones aplicables.

- b) Que las entidades federativas sean responsables de la oportuna ejecución de los recursos administrados por los FOFAE, constituidos de manera paritaria para ese fin. Los apoyos se entregarán a los beneficiarios de acuerdo con la disponibilidad de los recursos de fondo independientemente de su origen y utilizar el pago electrónico a los beneficiarios;
- c) El porcentaje máximo de apoyo sea de hasta el 50 por ciento del costo total del proyecto, con excepción de los apoyos dirigidos a productores de bajos ingresos en zonas y localidades de alta y muy alta marginación que serán



conforme se establezca en las reglas de operación. En ambos casos el trámite se hará gratuito sin costo alguno para los beneficiarios, y

- d) En el caso de subsidios energéticos como energía eléctrica, diesel agropecuario, marino y gasolina ribereña, se beneficiará preferentemente a los productores de bajos recursos ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo a lo señalado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Asimismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación deberá integrar un listado de beneficiarios.

Ahora bien, de conformidad a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 se establece en el Título Segundo “DEL FEDERALISMO” en su Capítulo Único “De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, en el artículo 8 en la fracción I, se ocupa de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones entre las Entidades Federativas y Municipios,(de las que ya nos hemos ocupado ampliamente); en la fracción II, de los recursos que están dirigidos para el otorgamiento de apoyos a municipios en el marco de los programas sociales y de inversión en infraestructura, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, que deberá establecer instrumentos y esquemas previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los términos establecidos por dicha Secretaría.

Y en la fracción II; se reconoce a recursos federales que se refiere en el artículo 8 del Presupuesto de Egresos distintos a los previstos en la Ley de Coordinación Fiscal (que son de los que preponderantemente han sido comentados en la presente investigación) los que serán ministrados siempre y cuando las entidades federativas y en su caso los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal cumplan con lo previsto en la Ley de Presupuesto y de Responsabilidad,



Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>110</sup>, el Presupuesto de Egresos y los convenios correspondientes.

<sup>110</sup> A este respecto es mucha la legislación a cumplir en el tema de los recursos federales lo anterior se aprecia en varios artículos de la LGCG, de los que destacaremos algunos, iniciando con el Art. 68 que establece: La presentación de la información financiera del Gobierno Federal se sujetará a lo dispuestos en esta Ley y las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán en la presentación de la información financiera, a esta Ley y a las disposiciones jurídicas aplicables. Por lo que se refiere a los recursos federales transferidos a dichos órdenes de gobierno, observarán las disposiciones específicas de las leyes citadas en el párrafo anterior y de la Ley de Coordinación Fiscal, así como las disposiciones del presente Capítulo. En los programas en que concurren recursos federales, de las entidades federativas y en su caso, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se harán las anotaciones respectivas identificando el monto correspondiente a cada orden de gobierno. Art. 69 Para la presentación de la información financiera y la cuenta pública, los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán la relación de las cuentas bancarias productivas específicas, en las cuales se depositaron los recursos federales transferidos, por cualquier concepto, durante el ejercicio fiscal correspondiente. Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos. Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales. En las cuentas bancarias productivas específicas se manejarán exclusivamente los recursos federales del ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, y no podrá incorporar recursos locales ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

Los recursos federales sólo podrán ser transferidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a dichas cuentas bancarias productivas específicas, a través de las tesorerías de las entidades federativas, salvo en el caso de ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades federativas, salvo en el caso de ministraciones relacionadas con obligaciones de las entidades federativas o municipios, así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que estén garantizadas con la afectación de sus participaciones o aportaciones federales, en términos de lo dispuesto por los artículos 9, n50 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal y los demás casos previstos en las disposiciones legales aplicables. Art. 70 fracc. V Los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán observar lo siguiente para la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos: Fracción V. Coadyuvar con la fiscalización de las cuentas públicas, conforme a lo establecido en el artículo 49 , fracciones III y IV de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables. Para ello, las instancias fiscalizadoras competentes verificarán que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables del ámbito federal y local. Art. 71 en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 85, 107, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 48 y 49 fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 56 de esta ley, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán informar de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso , la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquellos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado. Art. 72 Las entidades federativas remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la información



En la fracción IV, se reconoce a los programas que prevean la aportación de recursos por parte de las entidades federativas y en su caso, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para ser ejercidos de manera concurrente con recursos federales, que se sujetan a las reglas previstas por el propio Presupuesto de Egresos.

La fracción V, se refiere al tema de los que a título de Subsidios<sup>111</sup> ordinarios reciben las entidades federativas que se dirigen a organismos descentralizados

---

sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que reciban dichas entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios. Para la remisión y la divulgación de esta información no podrá oponerse la reserva fiduciaria, bursátil, bancaria o cualquier otra análoga.

De igual manera existen otros preceptos que solo los citaremos que se refieren en lo específico a cada uno de los fondos, caso del Art. 73 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA; Art. 74 Fondo de Aportaciones federales materia de Salud; Art. 75 al de Infraestructura Social Municipal FAIS; Art. 76 al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios FORTAMUN;

<sup>111</sup> De conformidad a lo previsto en el artículo 2 fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Son Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el PEF que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el Gobierno Federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos.

Por solo mencionar los casos de Subsidios en el art. 9º del PEF 2014, se prevé que en el mismo se incluye la cantidad de \$4,733'026,525, para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con el objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Los subsidios a que se refiere este artículo serán destinados para los conceptos y conforme a las reglas que establezca el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de profesionalizar y equiparar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito. Así como los previstos en el artículo 10 del PEF en el que se establecen cantidades en lo particular de: A. \$2,668'400,000 para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, y B. \$2,595'000,000 para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Serán beneficiarias de dichos recursos las entidades federativas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación.



estatales que la Federación otorga, así como para programas financiados con fondos concurrentes.

La precisión que se contempla en la fracción VII que se refiere a aquéllos recursos federales vinculados con ingresos que con el carácter de excedentes que tengan como destino la realización de programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, los que se sujetarán a las disposiciones aplicables al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).

En la fracción IX, se contempla que el Consejo de Seguridad Pública aprobará a más tardar en el mes de enero, los criterios de distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el caso del artículo 11, fracción I del PEF 2014 se prevé un denominado **“Fondo Regional** “el que tiene por objeto apoyar a los 10 Estados con menor índice de desarrollo a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, o ambos, complementar las aportaciones de las entidades federativas relacionadas a dichos fines, así como a impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante la infraestructura pública y su equipamiento.

Un segundo fondo, denominado **“Para la Accesibilidad para las Personas con Discapacidad”**, uno por demás novedoso que hace su arribo en este ejercicio 2014 denominado **“Fondo de Capitalidad para el Distrito Federal”**, el que tiene por objeto apoyar al Distrito Federal en consideración a su condición de sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 44 de la Constitución.

Los recursos de los dos primeros dos fondos deberán solicitarse y convenirse dentro del primer trimestre del ejercicio en términos de las disposiciones que emita



la SHCP, así como reasignarse los que no hayan sido devengados en ese periodo a programas sociales y de inversión en infraestructura.

De igual manera el artículo 12 del PEF 2014, contempla dos fondos más, el primero de **Cultura** y el segundo el de **Infraestructura Deportiva**. Ambos fondos tienen como destinatarios tanto a entidades federativas como a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el caso del **Fondo de Cultura**, ése tiene como finalidad la construcción, rehabilitación, remodelación y equipamiento de espacios artísticos y culturales para la consolidación de la infraestructura pública de los espacios dedicados a la difusión cultural.

Y en el caso del denominado **Fondo de Infraestructura Deportiva**, tendrá como finalidad fortalecer el desarrollo del deporte y la actividad física mediante proyectos de inversión en infraestructura deportiva, que comprendan acciones de obra pública y equipamiento deportivo, a fin de crear, ampliar y mejorar los espacios para la práctica del deporte en general y el alto nivel competitivo.

Será la SHCP la que emitirá a más tardar el 31 de enero, las disposiciones específicas para la aplicación de dichos fondos. Serán las entidades federativas las que deberán solicitar los recursos correspondientes a más tardar el 15 de marzo, los que serán ministrados en 50% en el mes de marzo y el 50% restante a más tardar en el mes de agosto. Siendo que los recursos que no hayan sido convenidos y ministrados en ese periodo se reasignarán a programas sociales y de inversión en infraestructura. Se podrá destinar hasta el 30% de los recursos correspondientes al total del costo de cada proyecto a equipamiento.

Otros recursos federales así también asignados al denominado **Fondo Metropolitano** se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el Anexo 19 del Decreto del PEF y los que se deben aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.



Dichos recursos se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquéllos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Las decisiones referentes a asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano serán tomadas por los gobiernos de los estados por conducto de su Consejo de Desarrollo Metropolitano, las que deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivo de evaluación costo-beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental de acuerdo de conformidad a las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables, tomando en cuenta la movilidad no motorizada considerada en estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso.

Serán las entidades federativas las que determinarán los mecanismos de participación de los municipios y un fideicomiso de administración e inversión en los términos que se establezcan tanto en el artículo 39 del PEF como en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás disposiciones aplicables.

Destaca la integración del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el que estará presidido por un gobernador o gobernadores e integrado por el presidente municipal o presidentes municipales y, en su caso, jefes delegacionales, del



territorio que integra la zona metropolitana, así como por los representantes que señalen las disposiciones del fondo Metropolitano: en el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término de duración.

Es el órgano Colegiado referido en párrafo previo o su equivalente el que deberá asignar los recursos de dicho Fondo con criterio exclusivamente referido a programas, obras y proyectos basados en un plan de orden metropolitano, acordado por dicho Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la respectiva zona metropolitana.

Por último en el Título Quinto del PEF artículo 43, se establece que los programas de la SEP destinados a fomentar la expansión de la oferta educativa de los niveles Media Superior y Superior, establecerán mecanismos que permitan disminuir el rezago en el índice de cobertura en aquellas entidades federativas que estén por debajo del promedio nacional.

Así es que recursos federales serán recibidos por las universidades e instituciones públicas de educación media superior y superior, incluyendo subsidios, los que estarán sujetos a la fiscalización que realice la Auditoría Superior en los términos de lo establecido por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y se rendirá cuenta sobre el ejercicio de los mismos en los términos de las disposiciones aplicables.

Ya en preceptos transitorios del PEF 2014, también se prevé la asignación que en casos de emergencia se otorgan a las entidades federativas, pero si bien se transfieren en condiciones extraordinarias no dejan de constituir transferencias provenientes de la Federación y de las que son beneficiarias las entidades federativas, caso específico del transitorio SEXTO en el que se establece que “Para atender y mitigar los daños causados por los fenómenos



hidrometeorológicos en el Estado de Guerrero, se aprueban \$7,000,000,000.00 para la creación de una reserva especial en el Fideicomiso **Fondo de Desastres Naturales** (FONDEN), con el objetivo de procurar la oportuna asignación y aplicación de recursos prioritarios para financiar la reconstrucción de la infraestructura federal y estatal en el territorio de dicha entidad federativa, de acuerdo con las obras y acciones autorizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN y la normativa específica que para al efecto emita la SHCP.

De igual manera es otro Transitorio el DÉCIMO SEGUNDO, que establece “En el Anexo 19 de este Presupuesto de Egresos se prevé la cantidad de \$3,000,000,000.00 para la constitución del **Fondo para Fronteras**, el cual tendrá por objeto el otorgamiento de subsidios para contribuir al desarrollo económico de las entidades federativas en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país. El ejercicio de los recursos de dicho Fondo estará sujeto a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría, dentro del primer trimestre de 2014.”

Es el Transitorio DÉCIMO TERCERO que establece también “El anexo 19 de este Presupuesto de Egresos incluye la cantidad de \$ 500, 000, 000.00 para la constitución del **Fondo del Sur-Sureste**, el cual tendrá por objeto el otorgamiento de subsidios para sufragar total o parcialmente el costo de la elaboración de estudio, programas y/o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento para el desarrollo de las entidades federativas que conforman dicha región. El ejercicio de los recursos de dicho Fondo estará sujeto a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría, dentro del primer trimestre de 2014”.

### **C. Otros ingresos (*suis géneris*).**

Este inciso se ha denominado “Otros ingresos” refiriendo que éstos tienen la característica de ser *suis géneris* y ¿por qué ello?



La respuesta no es nada simple, pues de inicio se debe considerar el sistema que se presentaba durante muchos años en el Estado Mexicano, en el que a lo largo del tiempo prevaleció el Presidencialismo en México, pero no sólo ello, sino la permanencia perpetua del poder en un mismo partido político.

Ello hace presentar un Estado, en el que el control aún más se ejercía desde el centro, como ya hemos visto porque el sistema federal y su pretendida descentralización en el ejercicio del gasto fue desde sus inicios incipiente en temas solo de educación y salud, y más aún porque el poder ejercido por el titular del Ejecutivo Federal trastocaba todo.

Esa pretendida descentralización en el ejercicio del gasto como se ha estudiado inició en 1998, con la llegada de los Fondos del ramo 033.

El que las entidades subnacionales recibieran mayores recursos a través de la descentralización en el ejercicio del gasto, conllevaba mayores responsabilidades, temas que son indisolubles. Ese escenario había representado un tema complejo, en el que si bien las entidades, ávidas de recursos, recibían más recursos federales, pero claro a cambio de asunción de responsabilidades y como hemos destacado un gran aparato de vigilancia a cargo de diferentes actores nacionales caso de la Auditoría Superior de la Federación para comprobar el que dichos recursos efectivamente se aplicarían única y exclusivamente a los temas para los cuales estaban dirigidos sin poder distraerse en temas de ejercicio de gasto diverso.

Parecía que con ello se lograba el objetivo de responder a las necesidades de mayor gasto que los niveles subnacionales demandaban, pero ello no fue así. En ese momento ya eran insostenibles los grandes y graves problemas a los que se enfrentaban, coincidiendo con un gran momento histórico, el cambio de partido político en el poder, el que lejos de calificar si era positivo y negativo, lo que traería consigo era hacer evidente lo que durante muchos años no lo fue.



Los temas son variados al respecto, pero el que nos interesa, es el de la necesidad de recursos por los niveles subnacionales, además de las situaciones muy delicadas como que dichos niveles para afrontar sus obligaciones de gasto (con independencia de referir si eran por problemas de administración, de ejercicio indebido del gasto, problemas de corrupción de los titulares de los ejecutivos locales o para afrontar problemas de inminente urgencia o sólo para el pago de gasto corriente en sus respectivas administraciones) habían tomado una posición arriesgada, en el tema de las retenciones Capítulo I, del Título IV de la anterior ley de ISR.

De hecho el tema de las retenciones traía oculto el que tanto entidades federativas como municipios no informaban ni siquiera el monto e integración de sus nóminas, sacando a flote la total ausencia de transparencia y rendición de cuentas.

De manera que la Federación estaba impedida siquiera para determinar los montos que significaban los adeudos tanto de entidades federativas como de municipios, eran los inicios de la administración que por fin caminaba sobre la más incipiente democracia y ello hacía patente los problemas que durante muchos años no salieron a flote pues se arreglaban con un reclamo que en lo individual cada titular del ejecutivo local presentaba y que se iba resolviendo sobre la mesa sin apreciar en su conjunto la verdadera situación que presentaban la generalidad de los niveles subnacionales en el país.

Para el año de 2003, la situación era insostenible al grado que fue justamente el titular de Ejecutivo Federal, el que decidiera afrontar esa situación que ya no se podía dejar de lado haciendo nacer un gran tema que ha ocupado a la década pasada y continúa en la presente.

El instrumento jurídico que nació en respuesta y pretendida solución a la problemática vivida por entidades federativas y municipios lo fue el “Decreto por el que se otorgan a las entidades federativas los estímulos fiscales que se indican”.



Instrumento jurídico éste, que en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 89 fracción I, de la CPEUM y de conformidad a los artículos 39 fracción III, del CFF y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expidió el entonces titular del Ejecutivo Federal el 5 de marzo de 2003.

Dicho instrumento jurídico estableció como CONSIDERANDO, el que resultaba de gran importancia continuar avanzando en el fortalecimiento de las haciendas de las entidades federativas, a través de programas que permitan mejorar la distribución racional de sus fuentes de ingresos; que derivado de la problemática que enfrentan las entidades federativas en el pago de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, resulta necesario el establecimiento de un mecanismo que permita a las citadas entidades federativas corregir su situación fiscal, mediante la instrumentación de un esquema de estímulos fiscales; que el mencionado esquema significa un importante alivio a las finanzas públicas de las entidades federativas y de los municipios, al tiempo de permitir que no se afecten los salarios de sus trabajadores y que con el fin de alcanzar el objetivo planteado y de lograr que las entidades federativas con disposición a regularizarse encuentren una solución definitiva a su situación fiscal, es que se expidió el decreto que lo contiene.

En este Decreto conformado por nueve artículos se establece que:

**Primero.** Se otorga un estímulo fiscal a las entidades federativas y municipios durante los ejercicios fiscales de 2003 a 2005, calculado con base a los ingresos a que hace referencia este Decreto que obtenga la Federación por los pagos que cada entidad federativa o municipio realice por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores en los términos de los artículos 113, 115 último párrafo y 116 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, conforme a lo siguiente:

I. En el ejercicio fiscal de 2003, el estímulo fiscal se constituirá con el 100% de los ingresos extraordinarios a que hace referencia el Decreto que la Entidad federativa



o Municipio de que se trate pague la federación en dicho año y se distribuirá en los términos que se señalan a continuación:

- a) El 80% del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que se refiere esta fracción, se aplicará a la entidad federativa o municipio que efectúe el pago, y
- b) El 20% restante del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que se refiere el punto I se incluirá tratándose de los pagos efectuados por las entidades federativas, en el FGP y en el caso de los pagos realizados por los Municipios, se adicionará al Fondo de Fomento Municipal.

II. En el ejercicio de 2004, el estímulo se constituirá con el 80% de los ingresos a que hace referencia el presente Decreto que la entidad Federativa o municipio de que se trate pague a la Federación en dicho año y se distribuirá en los términos que se señala a continuación:

- a) El 60% del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que se refiere esta fracción se aplicará a la entidad federativa o municipio que efectúa el pago, y
- b) El 20% del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que hace se refiere esta fracción se incluirá, tratándose de los pagos efectuados por las entidades federativas, el FGP y, en el caso de los pagos realizados por los municipios, se adicionará al Fondo de Fomento Municipal.

El 20% restante de los pagos que se hagan a la Federación por los ingresos a que se refiere este Decreto, no formará parte del estímulo fiscal previsto en esta fracción y le corresponderá a la Federación.

III. En el ejercicio fiscal de 2005, el estímulo se constituirá con el 60% de los ingresos a que hace referencia el presente Decreto que la entidad federativa o



municipio de que se trate pague a la Federación en dicho año y se distribuirá en los términos que se señalan a continuación:

- a) El 40% del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que se refiere esta fracción se aplicará a la Entidad federativa o municipio que efectúe el pago, y
- b) El 20% del pago que se haga a la Federación por los ingresos a que se refiere esta fracción se incluirá, tratándose de los pagos efectuados por las entidades federativas, en el FGP y, en el caso de los pagos realizados por los municipios, se adicionará al Fondo de Fomento Municipal.

El 40% restante de los pagos que se hagan a la Federación por los ingresos a que se refiere este Decreto, no formará parte del estímulo fiscal previsto en este punto y le corresponderá a la Federación.

**Segundo.** Para los efectos de lo dispuesto en el presente Decreto, se consideran ingresos a los que se refiere el mismo, únicamente los siguientes:

- I. El impuesto sobre la renta a cargo de los trabajadores al servicio de la entidad federativa o municipio de que se trate, incluyendo el crédito al salario absorbido por dicha entidad federativa o municipio, según sea el caso, siempre que corresponda a los ingresos señalados en el Capítulo I del Título IV de la Ley ISR percibido por sus trabajadores con anterioridad al 1º de noviembre de 2002, incluidos los accesorios que, en su caso se deban pagar.
- II. El monto del incremento en los pagos realizados por la entidad federativa o municipio de que se trate, por concepto de retenciones sobre los ingresos señalados en el Capítulo I del Título IV de la Ley ISR, incluyendo, en su caso, el monto a que se refiere el último párrafo del artículo 115 de dicha Ley de conformidad a lo siguiente:



- a) Se obtendrá el ISR efectivamente enterado por concepto del Capítulo I del Título IV de la Ley ISR de la entidad federativa o municipio de que se trate, por la nómina correspondiente al mes de octubre de 2002, por todos sus trabajadores en dicho mes, adicionándolo con el impuesto que corresponda a la parte proporcional del aguinaldo, prima vacacional y demás conceptos monetarios.
- b) Se determinará el ISR sobre dicha nómina considerando el aumento que tendría la misma de incrementar los salarios en la cantidad necesaria para que el ingreso neto de los trabajadores permanezca constante.
- c) El monto en que exceda el impuesto sobre la renta conforme al inciso anterior con respecto al inciso a), será el que se tome en cuenta para definir los ingresos de los próximos meses y hasta el 31 de diciembre de 2005.

Para los efectos de cálculo a que hace referencia la fracción II del presente del presente punto segundo, no se considerarán ingresos los derivados de los aumentos o disminuciones de personal ni por los aumentos o disminuciones de personal ni por los aumentos de salario, que se realicen con posterioridad al 1º de noviembre de 2002.

**Tercero.** Para los efectos del estímulo fiscal que le corresponda a las Entidades Federativas o municipios en los términos de lo dispuesto en el presente Decreto, se podrán aplicar los mecanismos de compensación tanto para pagos por autocorrección fiscal como para pagos espontáneos, incluidos, en su caso, sus accesorios, que mediante reglas de carácter general establezca la SHCP.



**Cuarto.** Las entidades federativas y municipios, deberán obtener autorización del SAT para poder gozar del estímulo fiscal a que se refiere este instrumento jurídico: Para tales efectos, deberán presentar a más tardar el 1º de agosto de 2003 la solicitud de autorización, en la que determinarán el monto de los ingresos por los que optarán tomar el estímulo fiscal.

El estímulo fiscal a que se refiere este Decreto no podrá tomarse por aquellos ingresos cuyo monto no se determine en la solicitud que presente la entidad federativa o municipio.

El incumplimiento de las obligaciones fiscales de carácter federal a cargo de la entidad federativa o municipio, ya sea por adeudo propio o por retenciones a terceros, será motivo de inaplicación del estímulo fiscal previsto en este Decreto a la entidad federativa o municipio que incurra en dicho incumplimiento.

**Quinto.** Las entidades federativas podrán efectuar las gestiones que sean necesarias para los efectos del presente instrumento jurídico por cuenta de sus municipios y organismos.

**Sexto.** Para los efectos de este instrumento, se entiende por trabajadores de las entidades federativas a los de los Poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de sus organismos descentralizados. Tratándose de municipios, también se considerarán los de sus organismos.

**Séptimo.** Durante los ejercicios de 2003 a 2005, los ingresos a que hace referencia el presente Decreto no formarán parte de la RFP a que hace mención la LCF.

**Octavo.** La SHCP emitirá disposiciones de carácter general necesarias para la correcta y debida aplicación del presente instrumento jurídico.

**Noveno.** La aplicación de los beneficios establecidos en el mismo no dará lugar a devolución alguna.



De donde resulta que el denominado Decreto de Estímulos del 5 de marzo de 2003, como se le conoció de forma práctica por los niveles subnacionales, fue el instrumento jurídico virtud al cual tanto a entidades federativas y municipios les significaba más y mayores ingresos de los previstos en sus leyes de ingresos a partir del ejercicio 2003 y siguientes tal y como se aprecia del mismo, ya que se establecía un mecanismo por el que de conformidad al artículo primero fracción I, el estímulo se constituía en el ejercicio 2003 con el 100% de los ingresos extraordinarios a que hace referencia el propio decreto ya que simplemente se quedaban en manos de estos niveles, en 2004 por el 80% de conformidad a la fracción II y en 2005 con el 60%.

Y no sólo eso, ya que lo que no salió a plena luz (aunque sí de forma velada) fue que se suscribieron los denominados convenios “finiquitos de adeudo”, los que se firmaron hacia el pasado, ya que éstos tendían a resolver los problemas sobre los que la autoridad fiscal federal tenía expeditas sus facultades de comprobación, determinación y cobro a los niveles subnacionales. Por lo que siendo concedora la Federación de la situación prevaleciente, es que decidió aliviar las finanzas de las entidades federativas y municipios por igual (pese a que existían tanto entidades y municipios ávidos de este finiquito, como las que no necesitaban apoyo alguno pues habían sido regulares y cumplidos en el tema de la determinación de sus contribuciones que como patrón les correspondía enterar de conformidad a las disposiciones de la Ley ISR, Título cuarto capítulo primero de la misma), los que tenían por objeto finiquitar adeudos “recíprocos” entre entidades federativas y la federación; municipios y Federación, lo que constituía el tan ansiado borrón y cuenta nueva, que además era aplicado retroactivamente cinco años de 2003 a 1998.

Sin embargo, ello no bastaba pues era un acto que el ejecutivo afrontaría solo como un Poder, por lo que se buscó que este no fuera sólo, pues podía ser observado por el Legislativo a la revisión de la cuenta pública, razón ésta por la



que naciera lo dispuesto a partir de 2004 como el acto por el que el legislativo convalidaba lo hecho así por el ejecutivo.

Razón por la que a partir de 2004, en la LIF para ese ejercicio se estableció en el artículo 9 lo siguiente:

Art. 9 Se ratifican los acuerdos expedidos en el Ramo de Hacienda, por los que se haya dejado en suspenso total o parcialmente el cobro de gravámenes y las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la causación de tales gravámenes.

Asimismo, se ratifican los convenios que se hayan celebrado entre la Federación por una parte y los Estados, organismos autónomos por disposición constitucional de éstos y los Municipios, por la otra, en los cuales se finiquiten adeudos entre ellos.

Lo anterior pese a la obligación de los ejecutores de gasto<sup>112</sup> que de conformidad a las disposiciones que les son aplicables al Estado y que lo colocan en ser sujeto de contribuciones o como en el caso del Título IV, Capítulo I de la anterior Ley del ISR que establecía en el artículo 113 la obligación de quienes hicieran pagos por los conceptos a que se refiere ese capítulo (salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado) de efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrían el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. Obligación que se establece también por el artículo 118 de la anterior Ley de ISR, al establecer que quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere ese capítulo tendrían las siguientes obligaciones, fracción I efectuar las retenciones señaladas en el artículo 113 de esta Ley.

---

<sup>112</sup> El ser ejecutores de gasto les obliga en términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 47 primer párrafo a que "...con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones emitidas por autoridad competente..."



Sin embargo como se aprecia del Decreto de estímulos fiscales de 5 de marzo de 2003, se dejaba en posibilidad a las entidades a disponer de los recursos así retenidos y solo enterar una parte, beneficio éste, que en el tema de las retenciones es impensable, pero pese a ello se constituyó ese beneficio a los niveles subnacionales que a partir de ese momento hacia que los niveles subnacionales obtuvieran de conformidad a lo permitido por ley, un gran ingreso en adición, que no sólo se aplicaba en el ejercicio fiscal en que nació 2003, sino que continuaba para los años siguientes, 2004 y 2005.<sup>113</sup>

Este tema que naciera en el 2003, y cuyos sus efectos continuaron tal y como se aprecia de lo dispuesto por el artículo 9 de la LIF en el ejercicio 2004, por la ratificación que de los mismos se hacía de aquellos convenios que se señala se hubieran celebrado entre Federación por una parte y los Estados; organismos autónomos por disposición constitucional de éstos y los Municipios por la otra y que tuviera por efecto finiquitar adeudos y el tratamiento tan particular previsto por el Decreto por el que se otorgan a las entidades federativas y municipios, publicado en el DOF el 5 de marzo de 2003 y que posteriormente fuera reformado por los diversos decretos publicados en el medio de difusión el 23 de abril de 2003 y el 26 de enero de 2005, constituyo posteriormente fuente de agravio para los contribuyentes que advirtieron el tema y la gran desigualdad que operaba con ellos, ya que al no ser personas de derecho público a que se refiere el Decreto de estímulos del 5 de marzo de 2004, no gozaban de que se les otorgara un estímulo fiscal que les permitiera quedarse con las retenciones que de conformidad a la ley tenían obligación de enterar.

---

<sup>113</sup> En el momento de las negociaciones de las entidades federativas en el marco de los organismos de la Coordinación Fiscal, en un grupo especial se pretendió que los beneficios de este Decreto fueran hacia 25 años para que se creciera en el tema de las retenciones en un porcentaje mínimo para en algunos casos empezar a enterar las retenciones correspondientes al Título IV capítulo I de la Ley de ISR, sin embargo el argumento de la Federación para negar lo solicitado era que no se admitían compromisos transexenales, sin embargo esa política permaneció y ha permanecido.



Lo que dio como resultado la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1/ 2008<sup>114</sup> que en su momento conociera el Poder Judicial, del que resuelto en 2007 no fue considerado por la Corte que se vulnerara la garantía de igualdad con dicho Decreto de estímulos en atención a que dicha medida no afectaba derechos de los gobernados porque la distinción que establece entre particulares y entes públicos, en su carácter de retenedores de dicho impuesto (ISR), descansa en una base objetiva y razonable, siendo así porque a su decir los referidos estímulos se otorgaron para fortalecer las

---

<sup>114</sup> **ESTÍMULOS FISCALES. EL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE MARZO DE 2003, Y REFORMADO POR LOS DIVERSOS DECRETOS PUBLICADOS EN EL CITADO MEDIO DE DIFUSIÓN EL 23 DE ABRIL DE 2003 Y EL 26 DE ENERO DE 2005, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD.** El Decreto mencionado, reformado mediante los diversos Decretos denominados “Decreto por el que se exime del pago de contribuciones federales, se condonan recargos de créditos fiscales y se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas, a los contribuyentes que se indican” y “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2003 y el 26 de enero de 2005, respectivamente, al otorgar estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, durante los ejercicios fiscales de 2003 a 2006, respecto de los ingresos que corresponde recibir a la Federación por los pagos que dichos entes debían enterar por concepto de la retención de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores en términos del Capítulo I del Título IV de la Ley del impuesto relativo, no viola la garantía de igualdad, pues además de que la medida enunciada no afecta derechos de los gobernados, la distinción que establece entre particulares y entes públicos, en su carácter de retenedores de dicho impuesto, descansa en una base objetiva y razonable. Ello es así, por que los referidos estímulos se otorgaron para fortalecer las haciendas de las entidades federativas y de los municipios, lo cual es acorde con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley de Coordinación Fiscal, pues un porcentaje de los pagos a la Federación por el impuesto sobre la renta retenido, **en lugar de enterárselo, lo destinarían a la propia hacienda;** otro porcentaje lo incluirían en el Fondo General de Participaciones –los Estados— o en el Fondo de Fomento Municipal –los Municipios--; y otro lo enterarían a la Federación. Y si bien es cierto que los patrones retenedores, como tales, se encuentran en la misma situación jurídica y la ley no distingue entre particulares y entes públicos cuando actúan como auxiliares de la administración pública, reteniendo el impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores por la prestación de un trabajo personal subordinado, también lo es que al enterar a la Federación el impuesto retenido, dejan de estar en igualdad de circunstancias, pues la obligación de los patrones retenedores particulares se regula únicamente por la Ley del Impuesto Sobre la renta, mientras que la de los entes públicos se rige, además, por la Ley de Coordinación Fiscal, su reglamento, convenios entre la Federación y los Estados o los municipios, etcétera, porque todos ellos conforman la administración pública y participan de las contribuciones recaudadas, según la distribución, forma y requisitos que prevén dichos ordenamientos legales o convenios, esto es, al administrar los ingresos destinados al gasto público participan de los atributos propios del poder público, lo cual constituye una diferencia fundamental entre los retenedores particulares y los entes públicos beneficiarios del estímulo fiscal aludido, por lo que se justifica el trato diferenciado; máxime si se toma en cuenta que se trata de una redistribución de los ingresos destinados al gasto público, en sus diferentes niveles (federal, estatal y municipal), en la cual no podía participar los patrones retenedores particulares, por no corresponderles legalmente.



haciendas de las entidades federativas y de los municipios, lo cual se consideró era acorde con el artículo 115, fracción IV de la CPEUM y la LCF pues como refiere un porcentaje de los pagos a la Federación por el ISR retenido, en lugar de enterárselo, lo destinarían a su propia hacienda; otro porcentaje lo incluirían en el FGP -los estados- o en el Fondo de Fomento Municipal –los municipios- y otro a la Federación.

Considerando también que los patrones retenedores, se encuentran en la misma situación jurídica y la ley no distingue entre particulares y entes públicos cuando actúan como auxiliares de la administración pública, reteniendo el impuesto el ISR a cargo de sus trabajadores por la prestación del trabajo personal subordinado, también lo es que al enterar a la Federación el impuesto retenido, dejan de estar en igualdad de circunstancias pues consideró que la obligación de los patrones retenedores particulares se regula únicamente por la Ley del ISR, mientras que las de los entes públicos se rigen en adición por la LCF, su reglamento, convenios entre la Federación y los Estados o los municipios.

Sin embargo ello al perpetuar en el tiempo y hasta hoy<sup>115</sup> ha ocasionado que continúe dicho tratamiento desigual agravando a los particulares, los que con motivo de las modificaciones a la CPEUM han advertido una posibilidad en un

---

<sup>115</sup> La LIF 2014 en su artículo 9 establece lo siguiente:

Art. 9. Se ratifican los acuerdos y disposiciones de carácter general expedidos en el ramo de Hacienda, de las que hayan derivado beneficios otorgados en términos de la presente Ley. Así como por los que se haya dejado en suspenso total o parcialmente el cobro de gravámenes y las resoluciones dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la causación de tales gravámenes.

Se ratifican los convenios que se hayan celebrado entre la Federación por una parte y las entidades federativas, organismos autónomos por disposición constitucional de éstas, organismos públicos descentralizados de las mismas y los municipios, por la otra, en los que se finiquiten adeudos entre ellos. También se ratifican los convenios que se hayan celebrado o se celebren entre la Federación por una parte y las entidades federativas, por la otra en los que se señalen incentivos que perciben las propias entidades federativas y, en su caso, los municipios, por las mercancías o vehículos de procedencia extranjera, embargados precautoriamente por las mismas, que pasen a propiedad del Fisco Federal.

En virtud de lo señalado en el párrafo anterior, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 6 bis de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.



planteamiento que un grupo de intelectuales del país<sup>116</sup> en el que se señaló precisamente como acto reclamado del H. Congreso de la Unión la expedición de la LIF para el Ejercicio Fiscal de 2013, publicada en el DOF el 17 de diciembre de 2012, específicamente en el artículo 9 último párrafo que para dicho ejercicio disponía que:

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos que se hubieran adherido al “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del ISR, de derechos y aprovechamientos”, publicado en el DOF el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2012 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012. Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60% para el año de 2013 y el 30 % para el año 2014.

Medio de defensa que se proponía virtud a la posibilidad que aperturaba por primera vez el tema del denominado “interés legítimo individual o colectivo”

---

<sup>116</sup> El denominado amparo de los intelectuales fue promovido por María Amparo Casar Pérez, Denise Eugenia Dresser Guerra, Leo Zuckermann Behar, Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Carlos Elizondo Mayer-Serra, Jorge Castañeda Gutman, Luis Fernando Gerardo de la Calle Pardo, Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Jesús Silva Herzog Flores, Fausto Hernández Trillo, José Roldán Xopa, Luis Manuel Pérez de Acha entre otros, el que se intentó con el argumento de procedencia siguiente “ Al respecto será inviable afirmar que el concepto de “interés legítimo colectivo” es inaplicable porque el Congreso de la Unión aún no ha emitido las disposiciones reglamentarias respectivas ni, en general, sobre la totalidad de las reformas constitucionales publicadas en el DOF de 6 de junio de 2011. Amparo que fuera resuelto por sentencia el pasado 19 de agosto de 2013 por la cual se sobreseyó el juicio, continuando con el recurso de revisión. Dicho recurso le correspondió conocer por turno al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del que posteriormente le correspondía conocer a la Primera Sala de la SCJN Exp. 216/2014, asunto que fue listado para presentarse a sesión el pasado 9 de Julio de 2014 y del que en dicha sesión se resolvió lo siguiente: SE DESECHA EL PROYECTO POR MAYORÍA DE 3 VOTOS DE LOS MINISTROS ZALDÍVAR LELO DE LARREA, GUTIÉRREZ ORTÍZ MENA Y PARDO REBOLLEDO. Indicándose EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ENVIÉNSE LOS AUTOS A LA PRESIDENCIA DE ESTA PRIMERA SALA PARA QUE SEA TURNADO A UN MINISTRO DE LA MAYORÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.



cuando se reclamara la violación de Derechos humanos en razón de su especial situación frente al orden jurídico.

De manera que se ha presentado como un tema bastante controversial, pero que para efectos de lo que nos interesa es que constituye un gran ingreso para los niveles subnacionales, que si bien llego a partir del ejercicio fiscal de 2003, con éste, el denominado amparo de los intelectuales es una vez más<sup>117</sup> de las tantas veces se ha intentado (ya que se refirieron los fallos de 2007) en el que se intenta sea estudiado por el Poder Judicial Federal dicho tema pero ahora bajo un nuevo elemento el interés legítimo Colectivo por reclamación de violación a derechos humanos.

## **II.- Del Endeudamiento.**

El trabajo que hasta ahora nos ha ocupado, se ha referido únicamente a la denominada financiación local que en el Estado Mexicano tiene lugar, cuyo énfasis se ha centrado a lo que puede desde un aspecto doctrinal ubicarse en los denominados instrumentos de financiación de carácter ordinario, es decir, tanto al aspecto tributario (contribuciones) como a las transferencias que dichos niveles reciben de la federación: participaciones y fondos del ramo 033, preponderantemente y excepcionalmente las demás transferencias y el caso de los ingresos. Sin haberse referido hasta ahora a la otra forma de financiación de la que a los niveles subnacionales le ha significado gran importancia en la medida que constituye la forma de equilibrar sus presupuestos y en otras ocasiones acometer proyectos de inversión que de otra forma sería imposible y nos referimos al endeudamiento.

---

<sup>117</sup> Lo anterior de conformidad a que en los asuntos listados para la sesión pública Ordinaria del 4 de junio de 2014 y siguientes en la que se lista el asunto 251/2014 Amparo en Revisión en el que los actos reclamados son precisamente la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Art. 9 publicado en el DOF el 17 de diciembre de 2012.



La deuda en términos generales y sin calificar si es privada o pública es considerada un débito, una obligación pendiente de cumplimiento.

De las vertientes que pueda presentar, la que nos interesa es la denominada Deuda pública cuya calificación recae fundamentalmente en un elemento subjetivo, es decir cuando el sujeto es un ente de derecho público, es decir, se trata de una “Deuda del Estado o de cualquier otra corporación pública contraída para la atención de necesidades de naturaleza excepcional, que no son susceptibles de ser cubiertas por los ingresos ordinarios previstos en sus presupuestos”.<sup>118</sup>

La anterior definición permite dejar sentados elementos rectores en el tema de la deuda pública como lo son:

**Primero**, será deuda pública en el caso de que ésta sea contraída por un ente de derecho público, el Estado en sus niveles de gobierno sea Federal, estatal, municipal y el régimen *suis géneris* del Distrito Federal, o por corporaciones como empresas de participación estatal mayoritaria, los descentralizados, fideicomisos públicos y demás.

**Segundo**, su objetivo lo es, la atención de necesidades de naturaleza excepcional no susceptibles de ser cubiertos por los llamados ingresos ordinarios (tributarios o no tributarios caso de los productos y demás).

**Tercero**, previstos en sus presupuestos, entendido el presupuesto en su acepción histórica y referente para la mayoría de los países como de un instrumento que contempla dos vertientes el ingreso y el gasto.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 237.

<sup>119</sup> Cfr. En el pensamiento de Paul Laband. “El Presupuesto es simplemente una cuenta que se adjunta a la Ley que lo fija o establece, en la que “se registra por medio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o que son de prever”. Por consiguiente, carece de contenido jurídico, pues “por lo general, el Presupuesto no constituye el fundamento de la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone y se



En un aspecto más amplio la llamada deuda pública<sup>120</sup> es “La asunción de obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, que se contraigan por la contratación de créditos o empréstitos, refinanciamientos o reestructuraciones, derivadas de la suscripción o emisión, canje o modificación de títulos de crédito, y de cualquier contrato o documento pagadero a plazo, por virtud del cual se comprometa el crédito del Estado o del municipio o de los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación mayoritaria estatal o municipal y los fideicomisos públicos”.<sup>121</sup>

En la doctrina extranjera la deuda pública constituye “...la posición pasiva del Ente público –es decir, su deuda- surge como consecuencia de la recepción de fondos que le han sido previamente entregados a título de préstamo o, más ampliamente, a título de crédito, y que viene normalmente obligado a reembolsar en el tiempo, forma y condiciones”.<sup>122</sup>

En expresión del maestro Ferreiro Lapatza “... deuda pública es sólo aquella que deriva de un préstamo. Préstamo que se toma como figura general que abarca... todo ingreso público que genere en el ente público que lo obtiene la obligación de devolver la cantidad ingresada”.<sup>123</sup>

Lo anterior lleva a que como recurso financiero, “...se está en presencia de deuda pública cuando pueda constatarse la existencia de un préstamo cuyo titular pasivo

---

limita a recoger sus resultados financieros”. **LABAND, Paul**, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p.LVI.

<sup>120</sup> Cfr. Ley General de Contabilidad Gubernamental en el art. 4 fracción X establece: Deuda Pública: las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal o municipales , en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

<sup>121</sup> **VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe**, *El Certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, Breviarios Jurídicos, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 58.

<sup>122</sup> **SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, “El Derecho de la Deuda Pública”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 71, 1984-1985, Madrid, p. 96.

<sup>123</sup> **FERREIRO LAPATZA, José Juan**, *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 539.



es Ente público, al margen de la denominación utilizada y de los mecanismos a través de los que se plasme ese préstamo”.<sup>124</sup>

De esta apreciación de la autora María Dolores Arias Abellán destaca un elemento que guarda gran relevancia y lo es, que el concepto se aplica **independientemente cualquiera que sea la denominación utilizada y también de los mecanismos a través de los que se plasme el préstamo**,<sup>125</sup> característica ésta que juega singular importancia en el tema central de la presente investigación.

Ello pone de relevancia que cualquiera que sea la modalidad del endeudamiento, de requisitos o exigencias de la Ley que lo regule, es la disposición de recursos por el ente público por la que se esté en presencia de la deuda pública, aunque sea mediante la emisión de títulos de deuda como pagarés, certificados bursátiles o a través de la afectación de deuda o incluso de activos en un fideicomiso.

Al decir de la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas *“Ante un sistema recaudatorio a todas luces insuficiente, sufriendo importantes menoscabos las haciendas públicas estatales y municipales, lo que aunado al aumento deficitario del presupuesto, no deja a las entidades otra opción financiera más que allegarse de ingresos extraordinarios. Entre ellos el endeudamiento, mismo que se convierte en sustento de las finanzas, cuando debiera ser accesorio”*.<sup>126</sup>

En ese entendido es que aunque se quisiera mirar a otro lado, los niveles subnacionales no encuentran otra forma de allegarse de recursos adicionales más que en el endeudamiento.

En derecho comparado, caso español el distinguido profesor Sáinz de Bujanda refiere que “...uno de los recursos financieros constitutivos de las Haciendas de

---

<sup>124</sup> **ARIAS ABELLÁN, María Dolores**, “El régimen jurídico de la deuda pública de los entes locales”, en Ferreiro Lapatza, José Juan (Coord.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993, p. 360.

<sup>125</sup> Lo subrayado es nuestro.

<sup>126</sup> **VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe**, *op. cit.*, nota 121, p. XIII.



los entes públicos territoriales es la deuda pública”<sup>127</sup> del que en adición se debe tener en cuenta que en el mismo caso referido “...tradicionalmente la Hacienda local aunque haya sido recientemente cuando se ha utilizado hasta alcanzar una importancia casi pareja con el tributo en su finalidad de obtención de ingresos”<sup>128</sup>, situación ésta que se destaca virtud a que no es ajena en el caso de la financiación de los niveles subnacionales en el caso mexicano.

Así, una de las causas más importante para ello, es el arraigado tema del poder de los titulares de los ejecutivos locales, los que una vez que obtienen el mismo a través del sufragio y para que su administración sea bien calificada, a más de cumplir el compromiso con la ciudadanía que les llevo al ejercicio de esa representación, lo es, el no aumento de los impuestos y más aún el compromiso de no ser creados *ex novo*, lo que provoca un natural efecto de que los recursos necesarios desde la perspectiva presupuestal se obtengan antes que en una lógica reducción del gasto corriente en continuar con el compromiso de obtención de más y mayores recursos que sólo se logran obtener vía endeudamiento, al que en una primera instancia le llamaremos tradicional para disgregarlo del que se obtiene de la bursatilización de activos.

Un elemento alarmante que lleva a los niveles subnacionales al incremento de la deuda lo constituía el hecho que desde 1988, la mayoría de los gobiernos estatales habían incrementado paulatinamente sus déficits, los que en 1994 alcanzaron los 0.2 mil millones de pesos cifra equivalente a 0.6 del PIB.<sup>129</sup>

A su vez, los factores que contribuyeron a que los niveles subnacionales presentaran ese incremento en el déficit, lo constituyó la expansión en el gasto corriente<sup>130</sup> y de capital<sup>131</sup> y hasta cierto punto la facilidad en su acceso al crédito

---

<sup>127</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *op.cit.*, nota 122, p. 105.

<sup>128</sup> ARIAS ABELLÁN, María Dolores, *op. cit.*, nota 124, p. 359.

<sup>129</sup> AMIEVA HUERTA, Juan, *op. cit.*, nota 49, p. 285.

<sup>130</sup> *Cfr.* Gasto corriente consistente en la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo, esto es, son los gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas-



interno, lo que de conformidad a lo autorizado por la Constitución se podía llevar a cabo con los integrantes el sistema bancario mexicano, esa puerta abierta a la que prácticamente solo se tenía que tocar para acceder a él, detonando ello en la medida en que a las entidades les fuese difícil establecer una disciplina en su actividad financiera y aunado al tema del excesivo control que los titulares de los ejecutivos locales tenían y aún tienen en sus Congresos locales, que simplemente autorizaban lo enviado por ellos en las leyes de ingresos, lo que va de la mano además con un tema que aún hoy en nuestro país es incipiente como la rendición de cuentas.

Así visto, el aumento deficitario de los niveles subnacionales constituía la antesala en la que las entidades federativas y municipios se encontraban que no dejaba más opción financiera que necesariamente recurrir a los ingresos de los que ahora corresponde ocuparnos como lo son; los extraordinarios entre los que destaca el endeudamiento que pasa así, de ser recurso al que solo se debe recurrir en casos extraordinarios, al ser el sustento de las finanzas en esos niveles cuando como se ha sostenido reiteradamente solo debe ser accesorio.

El que el crédito solo sea accesorio, es uno de los elementos principales que lo debe regir, sin embargo la doctrina reconoce principios y en adición criterios rectores que deben regir en general al tema de la **deuda pública local**, la que deberá cumplirlos.

En referencia a lo ya anunciado, es de señalar que la doctrina española reconoce dos a los que llama principios:

- a) Principio de legalidad.

---

representa la erogación más importante del gasto programable de un Gobierno-. **AMIEVA HUERTA, Juan**, *op.cit.*, nota 49, p. 214.

<sup>131</sup> *Cfr.* Gasto de capital es identificado como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los existentes, así como el que se emplea en la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno, sumando a ello los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de una nación. *Ibidem.* p. 217.



b) Principio de autonomía local.

A los que en adición la autora en consulta Arias Abellan agrega otros a los que denomina “criterios rectores de la deuda pública local” que son:

- a) Principio de libertad de decisión de la utilización del recurso al crédito;
- b) Necesidad de especificación del gasto;
- c) Posibilidad de diversificación de fuentes de deuda local, y
- d) Libertad de articulación jurídica de la operación de crédito.

Ahora bien, como se ha podido apreciar en opinión de la autora en consulta en la que nos apoyamos justo por encontrar un análisis doctrinal necesario en nuestro estudio, se ha decidido fusionar, en virtud de que consideramos que son complementarios y nos ayudan a entender mejor los límites de ordenación jurídica necesaria en materia de deuda e imponen la disciplina jurídica que ha de regir el recurso financiero, los que pese a constituir doctrina española que se ha construido en atención a las disposiciones jurídicas que rigen en ese país, se ha decidido hacer el análisis en base a dichos principios y criterios por la semejanza que guardan al encontrar referencias legales aplicables en nuestro sistema de derecho positivo vigente.

Hecha la anterior advertencia, empecemos a estudiarlos:

**El principio de legalidad**, que limita la forma y términos en los que la deuda debe contratarse y lo es así por tratarse de uno de los recursos financieros con los que cuentan los entes públicos, y que como deuda compromete los recursos del Estado que se conforman en una gran parte con los ingresos que en el orden tributario contribuyen los gobernados.



No obstante lo anterior el que emerge aún con mayor peso específico, lo es que debe de cumplir con los principios previstos en el orden Constitucional<sup>132</sup>, pues es éste, el ordenamiento fundamental del Estado. Es el que se encarga de establecer y fijar los recursos financieros que aparecen organizados virtud a dicho ordenamiento y posteriormente de prever que de ello se ocupen las normas legales de rango ordinario. Más aún, en el orden Constitucional es en el que se impone el principio de legalidad en la restante materia financiera particularmente en el ámbito tributario bajo el principio más antiguo piedra angular y fundamento de los derechos de la representación popular.<sup>133</sup>

Elemento histórico de este contenido queda precisado en la Constitución Prusiana, en cuyo texto constitucional se encuentra en un caso conceptualmente que se aprecia en el artículo 103 que establece: “La emisión de empréstitos a favor del Tesoro Público sólo puede tener lugar en virtud de una ley. Esto mismo rige también en la asunción de garantías a cargo del Estado”.<sup>134</sup>

Ahora bien, como es analizado por el estudioso del Derecho Presupuestario Paul Laband “Tomar dinero prestado y constituirse en garante son hechos que nunca y bajo ninguna circunstancia se integran en el concepto de las leyes sino en el de los acuerdos o contratos; no son reglas jurídicas sino negocios jurídicos, y por tanto en ningún caso son actos legislativos sino administrativos”.<sup>135</sup>

En continuidad con esa idea Laband refiere que a una autoridad de rango inferior sea a la que le concierna una operación de esa naturaleza (de crédito), lo que se entiende por ser numerosos los actos que requieren esa gestión, así que sea el Ministerio de Hacienda, al que le competa emitir un empréstito, no trae consecuencia jurídica alguna desde la perspectiva jurídica, pero pese a ello el

---

<sup>132</sup> Cfr. Tesis Jurisprudencial Núm. 100 (Pleno) de rubro “**DEUDA PÚBLICA LOCAL. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN RESPETAR LAS ENTIDADES PARA ADQUIRIRLA, TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

<sup>133</sup> Cfr. “No taxation without representation”, LABAND, Paul., *op. cit.*, nota 119, p. XXXIX.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>135</sup> *Idem*.



Gobierno si necesita de la aprobación de ambas Cámaras para decidir tales acuerdos como se desprende del artículo anteriormente citado (103) el que establece que la emisión de empréstitos sólo tiene lugar en virtud a una ley. “El art. 73 de la Constitución de la Liga del Norte de Alemania dice así: En casos de necesidad extraordinaria podrá llevarse a cabo por la vía legislativa de la Liga la emisión de un empréstito, así como la asunción de una garantía, a cargo de la Liga”.

En el tema del principio de legalidad en el pensamiento de Sainz de Bujanda una cuestión fundamental se traduce en concretar hasta dónde debe llegar el legislador, lo anterior virtud a que sostiene “... el principio de legalidad en materia financiera no puede limitar su eficacia y exigir que la deuda se prevea o autorice por Ley, sino que es imprescindible, además, que la Ley organice los elementos estructurales básicos, las condiciones esenciales de la deuda prevista o autorizada: Sin ese contenido la norma legal estaría vacía y “la más mínima exigencia de lógica jurídica impondría su repudio”.<sup>136</sup>

Pudiendo concluirse en ese punto que es el órgano legislativo el que tiene que encauzar y controlar la actuación del ejecutivo en materia de endeudamiento.

Así el endeudamiento del Estado requiere que sea la Ley la que autoriza la misión o contratación de deuda, así como que se establezcan las condiciones básicas de la emisión de la deuda, a lo que llamaremos su régimen jurídico fundamental.

De manera que será la Ley, la que debe no sólo establecer el recurso en sí (como a los restantes que integran su hacienda), sino también las formas de su articulación, los límites de su utilización y cuantía, su finalidad (clase de deuda utilizable en función a su finalidad), las garantías inclusive las formas en que debe estar prevista a los efectos presupuestarios, sin podersele reprochar deficiencia en cuanto omitir elementos propios del recurso concreto, los que por lógica natural no podrían ser previstos como son los relativos a su concreción, ya que ésta opera en

---

<sup>136</sup> **SAINZ DE BUJANDA, Fernando.**, *op. cit.*, nota 122, p. 110.



función a las condiciones propias del mercado lo que se refiere a los tipos de interés, forma, plazos.

**El principio de autonomía local**, que al decir de la autora en consulta María Dolores Arias Abellán, es uno respecto del cual pueden plantearse problemas justo cuando se trata de conjugar tanto el contenido del principio de legalidad y el de autonomía local. Lo anterior porque se trata en este caso de determinar “...cuál es el margen de libertad que se otorga a los entes locales, en ese ámbito en tutela al principio de legalidad...”<sup>137</sup> lo que tendría especial significado en el tema de la Autonomía financiera que se traduce en: recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de los mismos.

En el derecho nacional no se puede hablar como en el derecho español de un reconocimiento constitucional de autonomía a los entes locales para los que dicha autonomía no significa inexistencia de límites de su ejercicio.

Lo anterior pues en el caso particular del endeudamiento de los niveles locales caso de los Estados y Municipios, el art. 117 Constitucional establece una prohibición de carácter absoluto en tanto que en principio, los Estados no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Lo que deja advertida una limitación total en principio y posteriormente una limitante que se establece de forma conjunta para los dos niveles subnacionales (Estados y municipios), ya que no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

---

<sup>137</sup> ARIAS ABELLÁN, María Dolores, *op. cit.*, nota 124, p. 365.



De manera que en el caso de la deuda de los niveles subnacionales de conformidad a lo previsto por la Constitución, esa autonomía en el ámbito local está debidamente acotada a no vulnerar la prohibición absoluta y adicionalmente la autonomía, de la que debe comentarse que tampoco aplica ya que para los niveles subnacionales existen limitantes para la propia contratación de obligaciones, fijando el ordenamiento supremo el destino de los recursos obtenidos mediante la deuda pública.

En este sentido cobra vigencia lo que al respecto es sostenido en la doctrina española por la autora María Dolores Arias Abellán quien señala que el legislador no puede desligarse de las condiciones propias del sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra específicamente las garantías constitucionales de la autonomía de los entes locales, ello de conformidad a lo declarado por el Tribunal Constitucional español que sí resulta aplicable a nuestro derecho en el sentido de que “...quedaría ciertamente menoscabada si cualquiera de sus prescripciones quisiera, imponiéndose a costa de la unidad de la Norma Fundamental, sobreponerse a lo dispuesto por la propia Constitución en otro de sus preceptos, y esta advertencia ha de servir de guía para el legislador”.<sup>138</sup>

Previo a abordar el tema del endeudamiento en una de sus modalidades el denominado “endeudamiento tradicional”, se advertirá éste desde una perspectiva doctrinal, restando ahora concluir este estudio genérico de la deuda de los niveles subnacionales con los llamados criterios rectores de la deuda pública local, los que a sugerencia de la doctrina imponen la disciplina jurídica que ha de regular el recurso financiero obtenido a través de la deuda pública, la que tiene dos grandes variantes: a corto plazo<sup>139</sup> y a medio y largo plazo.

Es oportuno ahora de referirnos a los criterios rectores de la deuda pública que ya habíamos anunciado y hemos de recordar, son los siguientes “...**libertad de decisión de la utilización de dicho recurso** (proveniente de la deuda pública)

<sup>138</sup> ARIAS ABELLÁN, María Dolores, *op. cit.*, nota 124, p. 365.

<sup>139</sup> Terminología legal con la que se conoce a las de medio y largo plazo y que la que es a corto plazo se denomina operaciones de tesorería. *Ibidem*, p. 368.



**necesidad de especificación del gasto, posibilidad de diversificación de fuentes de deuda local** y, por último, **libertad de articulación jurídica de la operación de crédito**.

En lo tocante a la **libertad de decisión del recurso al crédito**, cabe mencionar que ha sido considerado desde la doctrina como la posibilidad de ejercer libremente elección en su utilización, ya que de lo contrario "... de nada serviría proclamar que un recurso financiero forma parte de la hacienda de un ente público para a renglón seguido limitar su utilización hasta el extremo de provocar su inexistencia".<sup>140</sup>

A este respecto en el caso mexicano existe una limitante para los niveles subnacionales, el que se establece en la propia Constitución en el artículo 117 fracción VIII, cuando se indica que tanto estados como municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a **inversiones públicas productivas**, lo que se hace extensivo a otros entes públicos a saber organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases (desde luego que de acuerdo al principio de legalidad con antelación referido) establezcan las legislaturas de los estados en una ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, lo que inclusive de forma incipiente es regulado en la Constitución en el sentido de que los ejecutivos informen de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Existen casos en nuestro derecho aún más limitados, caso excepcional del Distrito Federal cuya naturaleza *suis géneris* ya fue comentada en pasadas líneas y del que sus montos de endeudamiento son autorizados desde la LIF, la que para el ejercicio 2014, establece que se autoriza para éste la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de 4.5 mil millones de pesos para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2014, de igual manera se autoriza la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras

<sup>140</sup> ARIAS ABELLÁN, María Dolores, *op. cit.*, nota 124, p. 367.



formas de crédito público para realizar operaciones de canje o refinanciamiento de la deuda pública del Distrito Federal y se ocupa en señalar las directrices que en adición a la Ley General de Deuda Pública tendrán que cumplirse.<sup>141</sup>

Así mismo la propia Ley General de Deuda Pública hace referencia a ello al establecer que es el Congreso de la Unión el que autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la LIF y en el PEF, así como del Distrito Federal.<sup>142</sup>

Se señala que el Ejecutivo federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública en lo que corresponda.<sup>143</sup>

**Necesidad de especificación del gasto**, ello se refiere a las limitaciones que se hacen consistir en determinar a qué gasto se puede dirigir los ingresos obtenidos a través del endeudamiento.

En este sentido desde la Norma fundamental se establece hacia que debe ir destinado el recurso proveniente del endeudamiento, ya que se establece que los recursos así obtenidos por los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a *inversiones públicas productivas*<sup>144</sup> de conformidad a las bases que establezcan las legislaturas en leyes y por los conceptos y montos que se fijen por ellas anualmente.

---

<sup>141</sup> Art. 3º LIF.

<sup>142</sup> Art. 9º Ley General de Deuda Pública.

<sup>143</sup> Art. 10 Ley General de Deuda Pública.

<sup>144</sup> Esta limitante así establecida corresponde a las modificaciones a la fracción VIII párrafo segundo del artículo 117 Constitucional que fuera presentada el 24 de noviembre de 1980 por “El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo” del que se destaca por su importancia el Dictamen “Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa presentada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado José López Portillo, mediante la cual promueve reforma a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados



---

Unidos Mexicanos ante el honorable Poder constituyente permanente ordinario a que se refiere el artículo 135 de la misma ley fundamental.

“Esta Comisión conforme a lo establecido por La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, ha procedido al análisis de la citada iniciativa y somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente dictamen:

“El imperativo de mejorar la calidad de vida de los mexicanos y el afán de progreso de nuestra población explican y justifican los intensos esfuerzos que el gobierno de la República realiza por avanzar en la senda de la nación ha trazado.

La situación histórica de nuestro pueblo ha exigido que el avance se dé apurando el paso, buscando evitar la acumulación de las cuestiones pendientes. ...

La historia reciente anota con claridad que las instituciones de la República persiguen romper esa insuficiencia de ingresos públicos mediante la acción concertada entre tres órdenes de fundamentales de gobierno.

Esta acción coherente y armónica ha venido demostrando una lección viva y cotidiana de la incorporación del federalismo a nuestra esencia nacional...

Los mecanismos que el federalismo mexicano ha venido estableciendo para promover en ambos sentidos el avance de la nación, apuntan la necesidad de robustecerlas haciendas públicas estatales y municipales para consolidar las acciones que el momento histórico determina como indispensables: promover el crecimiento armónico y equilibrado del país y descongestionar las actividades socioeconómicas en el Valle de México.

Es por ello que las Comisiones Dictaminadoras estiman de gran importancia la iniciativa que el Ejecutivo federal somete al Congreso Constituyente permanente ordinario para modificar la fracción VIII del artículo 117 de nuestra Constitución.

Esta propuesta recoge el sentir de los ejecutivos estatales que ha sido manifestado en diferentes foros nacionales, así como el de importantes sectores que se encuentran representados en este Congreso.

Ese sentir consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los Estados y municipios con recursos económicos provenientes del crédito público a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas y lograr la realización de sus respectivos programas generales de gobierno.

Hasta ahora la disposición Constitucional que nos ocupa exige que los empréstitos estatales o municipales que se celebren, se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos.

Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los Estados y municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades una actividad crediticia que podrá ser, en congruencia con las posibilidades actuales de contratación más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional.

El propósito de esa disposición ha sido limitar el uso del crédito público para aquellos financiamientos destinados a obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.

Sin embargo esta Comisión estima que este propósito se encuentra incorporado en un principio financiero de mayor amplitud que hace posible un ejercicio razonable de esta importante facultad estatal. Este principio consiste en que el crédito público debe ser compensado con el aumento correlativo de la riqueza, la cual indudablemente genera ingresos públicos propios. Esto se ve confirmado cuando el crédito público se destina a inversiones que inclusive de modo indirecto producen un aumento de tales ingresos.

**Este es el caso de inversiones públicas productivas que constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas que producirán riqueza e indirectamente, impuestos y otros ingresos públicos.**

La finalidad de la reforma que se propone se centra en la cuestión anterior. Se persigue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y municipios, esto es, a inversiones públicas productivas.

De este modo la reforma permite que el crédito público estatal y municipal se emplee como hasta ahora, para efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos, pero además se



Como a pie de página se destacó (dada la relevancia para el tema que nos ocupa) es en la Constitución en la que se dejó establecido, lo referente al régimen jurídico de la deuda de los niveles subnacionales de conformidad a la reforma de 1981, en la que se estableció la **especificación del gasto**, la que sólo sería posible, cuando se destinara a las llamadas por esta reforma “inversiones públicas productivas”, preguntándonos a ese respecto y ¿qué son éstas?

Como se dejó destacado en el Dictamen de las Comisiones Dictaminadoras que concluyeron que era procedente la reforma al artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son “inversiones públicas

---

abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen ingresos para dichos cuerpos políticos.

La ampliación del concepto hará posible que se **emplee el crédito público para el financiamiento del desarrollo rural y urbano, mediante la realización de inversiones productivas tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, servicios de transporte público, centrales de abastos para la población, así como otras obras más que se reclaman de manera inaplazable, por los habitantes de las comunidades y de las ciudades del interior del país.**

Señaladamente resulta en la iniciativa el propósito de establecer las bases de un proceso operativo eficaz para la aprobación, administración y control de un medio de financiamiento público complementario tan delicado para las finanzas públicas como es el del crédito público estatal y municipal.

Sin duda, en este sentido y en varios más la propuesta representa un avance sustancial para la ordenación y autodisciplina en el ejercicio de esa facultad.

En una clara visión de la participación democrática que corresponde a las legislaturas y a los ejecutivos estatales y municipales, se amplían las posibilidades de que la representación popular examine y reflexione con cuidado y responsabilidad, el papel complementario que corresponderá al crédito público en el financiamiento de los programas de gobierno.

El Poder Legislativo local asumirá con toda claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde regula, mediante una ley, la estructura y los procedimientos de selección de las inversiones prioritarias y de los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los ejecutivos estatales y municipales a la autorización del propio Congreso estatal, así como de las reglas para el ejercicio de los empréstitos....

De otra parte, la ampliación de la materia a la que podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admite excepción alguna, lo cual excluye claramente a endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente o de operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, no están autorizadas. ...

Por todo lo expuesto, las Comisiones Dictaminadoras concluyen que es procedente la reforma al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos propuestos por el Ejecutivo federal en su iniciativa, y se permiten proponer a la consideración de esa Honorable Asamblea el siguiente Proyecto de decreto que reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue: ...” **LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,** *op. cit.*, nota 15., pp. 510, 511 y 512.



productivas<sup>145</sup> las que constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas que producirán riqueza e indirectamente, impuestos y otros ingresos públicos.

En relación a este concepto tan particular los Ministros José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Margarita B. Luna Ramos son quienes en una votación disidente propusieron lo que desde la perspectiva judicial se debe considerar por **inversión pública productiva**, “...a las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos, destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos”.<sup>146</sup>

En este sentido son consideradas con ese carácter, las que hacen posible que el crédito se emplee para el financiamiento del desarrollo rural y urbano, mediante la realización de dichas inversiones “productivas” tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, servicios de transporte público, centrales de abastos para la población, así como otras obras más que reclaman de manera inaplazable, por los habitantes de las comunidades y de las ciudades del interior del país.

---

<sup>145</sup> Cfr. caso del artículo 3 fracción VIII de la Ley número 616 de Deuda Pública del Estado de Guerrero que considera a las inversiones públicas productiva: “Se entiende por Inversiones públicas productivas, ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer a cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que puedan producir directa o indirectamente, inmediata o mediatamente, un ingreso para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, así como para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda pública del Estado o Municipal, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural.”

<sup>146</sup> LUNA RAMOS, Margarita Beatriz y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Acercas de las inversiones públicas productivas, disponible en Internet en <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecuman9/ecunam0909.pdf>*, Consultada el 6 de agosto de 2013.



Sin embargo la ampliación de la materia que desde la perspectiva de la Reforma de 1981 al artículo 117 fracción VIII Constitucional se obtuvo con el concepto de “inversiones públicas productivas” a la que a partir de dicha reforma se podían destinar los empréstitos estatales y municipales, no admitía excepción alguna, lo cual deja fuera así de forma clara a los endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente o de operaciones de conversión, mismas que como hasta ahora no están autorizadas.

**Diversificación de fuentes de crédito**, por tradición las entidades locales han tenido limitadas sus posibilidades de elección del prestamista, existían ordenamientos jurídicos que restringían los sujetos con los cuales se podía concretar el crédito, así se especificaba en la ley de forma exhaustiva quienes podrían alcanzar la posición de posibles prestamistas, incluyendo las entidades oficiales de crédito, los bancos privados, las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito, las sociedades de crédito hipotecario y las Entidades de financiación inscritas en determinados registros.

Lo que así apreciado por la doctrina en la interpretación de Ferreiro Lapatza pretendía asegurar la regularidad de toda operación de crédito, exigiendo a dicho respecto mínimas garantías en torno a la identidad y a la posibilidad de control y fiscalización del prestamista.

En el caso español simplemente se puede acudir a cualquier sujeto a través del que se obtenga el crédito. Y lo único que detona con importancia en este aspecto, lo es, que lo sea en las mejores condiciones impuestas por el mercado para contratar el crédito.

En el caso de México existen diferencias y similitudes con el caso de derecho comparado mencionado.

En principio, sí existen limitantes establecidas por el Ordenamiento Fundamental, la Constitución en la que a título de prohibición absoluta se establece en el multicitado artículo 117 fracción VIII, el que “Los Estados no pueden en ningún



caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

De donde se advierte que el límite desde el punto de vista subjetivo en el derecho nacional, lo es que no existe permisibilidad de que se obtenga el crédito de cualquier sujeto, sino sólo, si no se está en los casos que constituyen prohibición absoluta para los Estados, es decir, que no se trate de obligaciones o empréstitos que se contraten de forma directa o indirecta tanto con gobiernos de otras naciones, como con sociedades o particulares extranjeros o aún más desde el punto de vista objetivo, pues tampoco cuando deban pagarse en moneda extranjera y desde el punto de vista territorial que se deban pagar fuera de territorio nacional.

Prohibiciones que no son salvables bajo ninguna circunstancia, lo anterior debido a que el régimen de los Estados está conformado entre otros, por dos preceptos rectores que lo son: los artículos 117 y 118, las que desde la perspectiva de la doctrina constitucional son conocidas las primeras como las denominadas prohibiciones absolutas, en virtud de que en el acápite del precepto se señala de forma tajante que “Los Estados en ningún caso” y en el segundo, el acápite del precepto expresa en continuidad con el anterior artículo que “Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso”, de manera que, mientras en el caso del primero de los artículos el impedimento impuesto desde la Constitución es insalvable, en el segundo de los preceptos, sí lo es, en la medida en que tengan el consentimiento del Congreso, constituyendo ello una de las grandes diferencias con el caso español, en el que si existe libertad para acudir a cualquier sujeto a través del que se obtenga crédito sin limitar si es nacional o extranjero.

Ejemplo del cumplimiento a dicha prohibición establecida en la Constitución lo constituye el artículo 265 que corresponde al Título Octavo “De la deuda Pública” Capítulo Primero de las disposiciones generales del Código Financiero del Estado de México que establece: “La emisión de bonos, valores y otros títulos de deuda



serán pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República; y tanto en el acta de emisión como en los títulos deberán citarse los datos de su inscripción en el registro de deuda pública. Asimismo, deberá constar la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos gobiernos, entidades gubernamentales, sociedades, particulares u organismos internacionales; sin estos datos los títulos carecerán de validez.<sup>147</sup>

Igual ejemplo resulta lo dispuesto por la Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero en su artículo 6 cuando señala “Prohibición de contratar deuda pública. El Estado de Guerrero, los Municipios del Estado y los demás sujetos de derecho público señalados en el artículo 2 de esta Ley, no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones, empréstitos o créditos con ningún Gobierno, sociedad o particular extranjero”.

De la misma ley citada en párrafo anterior se aprecia lo dispuesto por el artículo 7 “Moneda de pago de la deuda pública. Todos los empréstitos o créditos que celebre el Estado de Guerrero, los Municipios y las Entidades Públicas del Estado de Guerrero, se contratan y por ende, se pagan en Moneda Nacional, o excepcionalmente en Unidades de Inversión: Se prohíbe contratarlos en moneda extranjera o indexarlos a la fluctuación de esta última”.

El artículo 8 del mismo ordenamiento en comento refiere respecto al Pago de la deuda pública “Todos los empréstitos o créditos que se contraten conforme a la presente Ley, se cubren de acuerdo a lo señalado en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo a la capacidad de pago de la Entidad Pública contratante; pero

---

<sup>147</sup> Ya con antelación el artículo 22 de la Ley de Deuda pública del Estado de México establecía en contenido similar lo siguiente: “El Estado y los Municipios en cumplimiento de lo prevenido por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, sólo podrán emitir bonos y otros títulos de deuda, pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República, previa autorización de la Legislatura del Estado. Tanto en el acta de emisión, como en los títulos, deberán citarse los datos fundamentales de la autorización de la Legislatura, así como la prohibición de su venta a extranjeros sean estos Gobiernos, entidades Gubernamentales, Sociedades particulares y a Organismos Internacionales. Los documentos no tendrán validez si no se consignan dichos títulos.



siempre los pagos se efectuarán en los Estados Unidos Mexicanos. Está prohibido realizar o convenir como lugar de pago, cualquier lugar del extranjero”.

Ahora bien, caso en el que existe similitud es que el crédito sea contratado en las mejores condiciones que el mercado le ofrezca, no quedando ello establecido en el Ordenamiento Fundamental, sino en las leyes de los Estados que se ocupan del tema de la deuda pública, siendo que ya en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en el mes de julio de 2013 con el carácter de “aprobado en lo general y particular”, por 421 votos a favor, 18 en contra y nueve abstenciones, las modificaciones a la Constitución para regular el endeudamiento de Estados y municipios destaca el **obligar mediante artículo transitorio a que en la Ley reglamentaria se establezca que la deuda de los Estados y municipios deberá contratarse mediante licitación pública, para asegurar las mejores condiciones de mercado** y el fortalecimiento de la transparencia.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Artículo publicado por **PACHECO, Roberto José**, “Diputados aprueban limitar deuda estatal”, *Excelsior*, México, 18 de julio de 2013, Sección Nacional. En dicho artículo se expresó lo siguiente: ... “Que ningún estado (sic) vuelva a pasar por lo que han pasado nuestros estados (sic) y nuestros ciudadanos de Coahuila, Tabasco, Nuevo León o Quintana Roo. De manera clara lo decimos, los diputados del PAN le enviamos un mensaje claro a México: le vamos a apretar el cinturón a aquellos gobernantes irresponsables y vamos a fortalecer a quien hace buen uso de su gobierno. “No permitiremos que se vuelva a hipotecar el futuro de nuestros hijos: Hasta aquí llegó su abuso, señores: pondremos orden de la deuda pública en este país, advirtió Damián Zepeda. El diputado panista rechazó que el sobre endeudamiento estatal y municipal tenga su origen en la escasez de recursos, sino en la irresponsabilidad, dijo, en la ambición desmedida y en la falta de regulación. El perredista Julio César Moreno Rivera, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, sostuvo, en tanto, que esta reforma constitucional mantiene congruencia con el pacto federal y respeta el ámbito de competencia de los gobiernos locales.”No se deben dejar de lado la necesidad de armonizar límites, criterios y principios que normen la capacidad y principios que normen la capacidad de pago, evitando así que con el paso del tiempo esta deuda ponga en riesgo la estabilidad financiera en el país. “Desafortunadamente, algunos gobiernos locales y municipales han hecho uso poco responsable de los instrumentos de la deuda al cabo de los proyectos que reportan grandes dividendos políticos, mas su costo es trasladado a administraciones subsecuentes”, subrayó a su vez la priista Gloria Nuñez Sánchez. Antes Ricardo García Berdeja, de Movimiento Ciudadano, comentó que ese sobreendeudamiento ha generado la ausencia de obra pública, nuevos impuestos y pérdida de oportunidades para algunas generaciones, y subrayó que esta iniciativa no surgió de la pactocracia”, sino de diputados de todos los partidos representados en San Lázaro. ... **Entre lo aprobado** en el dictamen, aprobado en este periodo extraordinario y que se remite al Senado de la República para su ratificación se modifican diversas disposiciones de la Constitución para establecer principios, controles lineamientos que promuevan un uso ordenado y sostenible del financiamiento para las entidades federativas y evitar el uso incorrecto de los recursos obtenidos vía deuda pública. En un noveno artículo transitorio se incluye establecer un programa Anual de Garantías por el Ejecutivo federal, a



Resulta ilustrativo en este sentido lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero referente a Análisis del financiamiento, en el que señala: “Las Entidades Públicas que se propongan contraer deuda pública, deberán analizar las diferentes opciones de financiamiento disponibles en el mercado financiero, para los conceptos a que se destinarán los empréstitos o créditos y optar por la que ofrezca las condiciones jurídicas, técnicas y financieras, más favorables al interés público.”

**Libre articulación jurídica de la operación de crédito**, criterio que se identifica como el medio de obtención de ingresos, el que durante muchos años en expresión de la doctrina no se habían visto modificaciones, las que comúnmente se presentaban en la forma de emisión de deuda, contratación de préstamos o créditos o la Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

El tema de libre articulación en el caso de México adquiere una gran complejidad, en principio, porque la posibilidad de obtención de recursos en un gran número de casos, se da en función, primero al tema de las participaciones, al que forzosamente va ligado el de la deuda pública de los niveles subnacionales y que sólo se entiende en función a lo establecido al respecto en la LCF.

Las participaciones federales ya analizadas en capítulo previo<sup>149</sup>, las que de conformidad a lo previsto en el artículo 9 de la LCF, que al respecto establece un principio supremo “Las participaciones que correspondan a las Entidades Federativas y Municipios son inembargables”, pese a ello, se prevé que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o

---

fin de que el Congreso apruebe los recursos que se requieran para las obras al siguiente año de la solicitud y antes de que se apliquen los recursos. Instaure además, la responsabilidad de los servidores públicos de los estados (sic) y municipios sobre el manejo indebido de los recursos y la deuda pública, misma que deberá reflejarse en las constituciones locales. Se aprobó que Estados y municipios tengan la posibilidad de contraer empréstitos cuyos recursos se destinen a refinanciamiento o reestructura de deudas, y no sólo a inversiones públicas productivas, así como contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso. No obstante, el texto del dictamen señala que en ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente, y tendrán la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones de pago en un registro público único.

<sup>149</sup> *Vid supra* Primer Capítulo. C.1 y E.1.3.



Municipios, con autorización de las legislaturas locales inscritas a petición de dichas Entidades ante la SHCP en el registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana”.

De ello se desprende que la libre articulación jurídica de la operación de crédito, en el caso de México está limitada en principio a que de conformidad a lo previsto por la Ley son las participaciones, las que constituyen la posibilidad de obtención créditos en virtud de que con las mismas se garantiza el pago de obligaciones contraídas por los niveles subnacionales.

Sin embargo, el mismo precepto impone obligaciones a este respecto como lo es, que previa autorización por las legislaturas (principio de legalidad ya estudiado) deberá inscribirse dicho adeudo garantizado con participaciones ante la SHCP, en el denominado “Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios”, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en Territorio Nacional así como las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (que son con quienes se puede contraer endeudamiento de conformidad a lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII Constitucional).

Dicha previsión así establecida por el artículo 9 de la LCF, hace que precisamente el Sistema Financiero Mexicano que es, en el ámbito subjetivo el que puede prestar a los niveles subnacionales, el que en su normativa interna<sup>150</sup> se encargue

---

<sup>150</sup> Cfr. DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO. (CIRCULAR UNICA DE BANCOS). Anexo 11 OPERACIONES DE CRÉDITO CON ESTADOS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. **Para la celebración de la operación crediticia.** 1. Solicitud de crédito llenada y firmada ya sea autógrafa o electrónicamente, salvo en aquellos créditos en los que no existe la solicitud y cuyo otorgamiento no fue solicitado expresamente por el cliente, sino promovido por la Institución. En este caso deberá hacerse constar la evidencia y criterios que originaron dicho ofrecimiento. 2. Documentación que acredite haber consultado a una sociedad de información crediticia, los antecedentes del solicitante del crédito y, en su caso, del obligado solidario, avalista o fiador previo otorgamiento del crédito. 3. Estudios de crédito donde se analice al acreditado y/o avalista, cuando este último sea considerado en el proceso de calificación del crédito. 4. Información financiera del acreditado. 5. Autorizaciones de crédito. 6. Contratos de crédito y/o pagarés con los que se haya documentado el mismo. 7. Copia de la Ley de Ingresos y presupuesto de egresos o presupuestos modificados para



también de regular el tema de la deuda contratada con Estados y Municipios de

---

gobiernos de Estados y Municipios del ejercicio fiscal anterior y en curso. 8. Tratándose de organismos descentralizados de los Estados y Municipios, documentación que acredite su personalidad jurídica y patrimonio propio, así como copia de la ley o decreto que los creó. 9. Tratándose de gobiernos municipales, copia del acta de cabildo, así como un ejemplar del diario, periódico o gaceta oficiales del Estado que contenga el decreto del congreso local en los que conste la autorización para la contratación de créditos y para la afectación en garantía y/o fuente de pago de participaciones de ingresos federales correspondientes, cuando las leyes locales así lo requieran. 10. Tratándose de gobiernos estatales, copia del ejemplar del diario, periódico o gaceta oficiales de la localidad, que contenga el decreto del congreso local en el que conste la autorización para la contratación de créditos y para la afectación en garantía y/o fuente de pago de participaciones de ingresos federales correspondientes. 11. Para los casos en que se establezca un fideicomiso para garantizar y ser fuente de pago de las obligaciones, copia del contrato correspondiente así como, en su caso, copias del decreto en el que se ordene la constitución del mismo, y de la autorización del congreso local que permita la afectación de participaciones federales en el referido fideicomiso de garantía. **Identificación del acreditado y sus garantes** 1. Evidencia de que la(s) persona(s) que suscriba(n) el o los contratos y/o títulos de crédito cuenten con las facultades legales para hacerlo. 2 Instrumento legal a través del cual se formalice la operación debidamente suscrito y registrado, en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante, como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios de la Secretaría, en su caso. 3. Dictamen jurídico que valide la información que se menciona en los puntos 1 y 2 anteriores. **Seguimiento** 1. Cédulas de calificación de los últimos cuatro trimestres. 2. Evidencia de que los créditos se encuentran registrados en la contabilidad de la cuenta pública del acreditado correspondiente, cuando así proceda. 3. Tratándose de organismos descentralizados de los Estados y Municipios, información que permita evaluar la situación financiera del acreditado para fines de calificación crediticia y de acuerdo con las políticas internas de la Institución, tal como estados financieros internos con firma autógrafa del representante legal o apoderado; así como los estados financieros dictaminados de los tres últimos ejercicios del acreditado. 4. Información que permita apreciar el comportamiento del acreditado en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias con la Institución, que incluya toda la información derivada del proceso de calificación de cartera crediticia, como son disposiciones, pagos realizados, renovaciones, reestructuras, quitas, adjudicaciones o daciones en pago. 5. Actualización anual del informe expedido por una sociedad de información crediticia respecto del solicitante del crédito y, en su caso del obligado solidario, avalista o fiador 6. Informes de seguimiento de condiciones de hacer y no hacer, en su caso. **Garantías** 1. En su caso, documentación que evidencie la existencia de participaciones federales o impuestos locales como garantías del crédito. 2. Para los casos en que se establezca un fideicomiso para garantizar y ser fuente de pago de las obligaciones, copia del contrato correspondiente así como, en su caso copias del decreto en el que se ordene la constitución del mismo, y de la autorización del congreso local que permita la afectación de participaciones federales o impuestos locales en el referido fideicomiso de garantía. **Créditos en cobranza judicial.** 1. Información periódica y actualizada conforme a políticas de la Institución, del responsable de la cobranza judicial o extrajudicial del crédito. 2. Información que acredite la liquidación de adeudos (dación en pago, adjudicaciones de garantías y quitas). **Créditos reestructurados** 1. Estudios de viabilidad de la reestructura. 2. Autorización de la reestructura y/o convenio judicial, quitas y quebrantos de acuerdo a la normatividad de la Institución, o en su caso, la información necesaria de acuerdo a los programas institucionales aplicables. 3. Contratos de reestructura o convenio judicial y/o pagarés, en su caso. **Créditos castigados** 1. Información que acredite que se agotaron las diferentes instancias de recuperación, en su caso, o la información necesaria de acuerdo a las políticas institucionales en la materia. 2. Información mediante la cual las instancias correspondientes solicitan la aplicación del crédito. **Necesaria para ejercer la acción de cobro.** Contratos de crédito y/o pagarés con los que se haya documentado el mismo.



manera que asegure el pago de las obligaciones con ellos contraídas a través de las participaciones federales, de las que además vimos son la principal fuente de ingresos de dichos niveles, motivo por el que con ello, es que se tiene debidamente asegurado el pago que los obligados realizarán de sus obligaciones contraídas.

De igual manera el artículo 9 prevé que las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado cuando a juicio de la SHCP tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del artículo en comento.

En el caso de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la SHCP, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

Dicho registro tendrá el carácter de público a través de la página oficial de internet de la SHCP, y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales que fueren afectadas por cada uno de los niveles subnacionales, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan su obligación en los términos así establecidos por el reglamento del artículo 9 de la LCF.<sup>151</sup>

Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad a lo establecido por el artículo en referencia, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos en sus leyes de deuda de los estados. En todo

---

<sup>151</sup> La obligación de permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada entidad o municipio, así como el destino que se le dé entrará en vigor de conformidad al Transitorio Décimo de la reforma a la LCF de 9 de diciembre de 2013 a los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto en el DOF.



caso, las entidades federativas son las que deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos y publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios en relación con las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad. Las publicaciones ya referidas se deberán llevar a cabo de conformidad a los lineamientos de homologación de información pública que sea establecida por la SHCP.

Es el Reglamento del artículo 9 de la LCF en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, un ordenamiento que se encarga como se establece en sus Considerandos, de establecer el marco jurídico que regule el requisito establecido por el artículo 9 de la LCF, relativo a la inscripción en el Registro de Obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios con afectación a sus participaciones.

Dicho reglamento, es en el que se regula la inscripción que en los términos de Ley se fijan para efectos declarativos de las obligaciones directas y las contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda.

Inscripción que es independiente de aquélla que se realice en el Registro Único de Obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante.

De conformidad a lo establecido por el reglamento del artículo 9 para efectuar la inscripción en el registro se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Que el solicitante, bajo protesta de decir verdad, manifieste que:
  - a) Se trata de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con la Federación, con las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, conforme a las bases que establezcan las



legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos;

- b) Tratándose de obligaciones que se hagan constar en títulos de crédito, se ha indicado en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con la Federación, con las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y
- c) La Legislatura local autorizó previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al propio estado o, en su caso, al Municipio correspondiente.

II. Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local en uno de circulación nacional, de la información fiscal financiera que la entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud, deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso, y

III. Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

A la solicitud que se presente de inscripción se deberá acompañar un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente que se solicite y para el caso de obligaciones que se documenten a través de títulos de crédito copia certificada de los mismos.

Así como un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud se encuentra ya inscrita en el registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.



Ahora bien será la SHCP, la encargada de proporcionar a los Estados, el Distrito Federal, Municipios y a los acreditantes de éstos, las certificaciones procedentes que soliciten al respecto. Será con base en los datos del Registro, el que la SHCP podrá dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de los niveles subnacionales.

Para el caso de solicitar la inscripción de obligaciones de Municipios que no cuenten con la garantía solidaria del Estado, la SHCP en términos de lo previsto por el artículo 9 de la LCF, considerará que existen participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los casos siguientes:

Primero, cuando las dos calificadoras crediticias<sup>152</sup> de la obligación materia de la solicitud que hayan sido obtenidas para determinar los factores de ponderación por riesgo de crédito a que se refieren las Reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, se clasifiquen como grado de inversión, o

Segundo, cuando el esquema instrumentado para el pago de dichas obligaciones cuente con opinión favorable, por escrito de la SHCP.

Casos éstos, en los que la obligación deberá estar inscrita en el registro Único de Obligaciones empréstitos de la Entidad Federativa a que correspondiera el Municipio solicitante a que se refiere el artículo 9 de la LCF.

Ahora bien, de no considerar los niveles subnacionales que sean las participaciones federales las que se afecten para el pago de obligaciones

---

<sup>152</sup> Cfr. "Otro factor que influye en el costo del crédito es la calificación de crédito. Una calificación de crédito evalúa la calidad crediticia de determinados tipos de deuda. Se trata de una evaluación sobre la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones de deuda de una empresa, una corporación o un gobierno. La calificación es otorgada con base en análisis y estudios tanto cuantitativos como cualitativos realizados por agencias especializadas, llamadas calificadoras de riesgo". **AJA CADENA, Jesus F.** *Actualización del Proceso de Aprobación y Contratación de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*. Tesina para obtener el grado de especialista en Derecho Financiero. Programa de Posgrado en Derecho UNAM. 2013. Pág. 11.



contraídas por entidades o municipios se estará una libertad más amplia dependiendo de la forma en que se lleve a cabo.

Conforme a la clasificación que nos ofrece la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas “La concertación de las obligaciones de los entes públicos con facultades para realizarlo pueden ser en el sector **bancario** o en el **bursátil**.”<sup>153</sup>

Así, respecto de los primeros, los que son celebrados con el sector bancario, se trata de la contratación de líneas de crédito en banca, que puede ser tanto comercial como en la de desarrollo y en una segunda subclasificación pueden ser simples o en cuenta corriente.

En el caso de las Bursátiles, se trata de obligaciones crediticias derivadas de la emisión tanto de bonos, certificados y demás títulos de crédito y documentos que se emitan en serie o en masa en los términos de las leyes que los rijan, en los términos de las leyes que los rijan, destinados a circular en el mercado de valores.

Como se ha visto, la forma de llevarse a cabo el crédito es variada, así “...los instrumentos de referencia pueden variar según los márgenes de las necesidades comerciales, que son amplísimos, lo que provoca el constante crecimiento del número de operaciones disponibles, así como el nacimiento de nuevos mecanismos eficaces”.<sup>154</sup>

El más común es el que corresponde a la primera clasificación, es decir, al bancario, que corresponde al crédito con Instituciones del sistema financiero mexicano o hasta con personas físicas o morales o aún pensar en otros Estados de la República Mexicana (aunque no es común) siempre y cuando no se vulnere lo dispuesto por la CPEUM en el artículo 117, fracción VIII.

---

<sup>153</sup> VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe, *op.cit.*, nota 121, p. 61.

<sup>154</sup> BOCHI MAX, Jalife Arturo, *Perspectiva Constitucional de la deuda pública: constitucionalidad de la bursatilización de activos estatales*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Universidad la Salle, Facultad de Derecho. México, 2011. p. 173.



Así, los niveles subnacionales podrán valerse de las figuras del derecho mercantil que estén a su disposición y con ello obtener el crédito necesario autorizado por sus Congresos Locales o en el caso *suis géneris* por el Congreso de la Unión.

Otra forma muy frecuente, lo es el denominado crédito colectivo, y lo es así, pues en esta forma intervienen varios inversionistas que especulan al otorgar el crédito. Esta forma representa una gran ventaja, ya que con él, resulta más factible obtener un mayor crédito, aunque diversificado en función al variado número de inversionistas que especulan al otorgar el crédito.

Ello se da virtud a que "...su funcionamiento se efectúa mediante la emisión de instrumentos crediticios que se cotizan al gran público inversionista, de manera abierta o cerrada, con la característica que los inversionistas adquieren dichos instrumentos mediante el pago de una suma de dinero, la cual debe ser reintegrada con sus respectivos intereses devengados al vencimiento del mismo. De este modo, ante mayor adquisición de los títulos suscritos a su venta, mayor financiamiento obtiene el emisor, de modo que en este momento tendrá varios acreditantes a quienes deberá solventar la obligación contraída".<sup>155</sup>

Además de este mercado de deuda, existe el **mercado de capitales** también llamado mercado accionario (que representa riesgos), el que involucra inversiones traducidas en financiamiento para lograr el desarrollo empresarial, industrial, bancario o turístico, mediante la participación de ganancias producidas a raíz del capital otorgado, con modalidades como pagos preferentes y limitaciones en el derecho de voto, a saber del nivel con el que se involucre el inversionista.

Tener presente en este tema que el mercado de valores es un tipo de mercado de capitales, y una gran experiencia que se ha presentado en el caso de uno de los niveles subnacionales (entidades federativas) precisamente en el mercado de valores lo constituye la oferta pública de los denominados CPO'S<sup>156</sup>, el que se

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>156</sup> Certificados de Participación Ordinarios Amortizables.



emitiera en el año de 2001 en el Estado de Morelos y a partir del cual es que otros Estados advirtieron la posibilidad de dicho esquema.

También está el mercado de divisas, que se refiere a la compra y venta de moneda extranjera, el mercado de metales, en los que concurren inversiones sobre diversos metales preciosos.<sup>157</sup> Y por último el denominado mercado de futuros y derivados, el que desde luego representa un riesgo alto, pero desde luego con la consecuencia de un mayor rendimiento aunque se invierta sobre expectativas, lo que puede o no suceder.

Así también en el tema central que nos ocupa en esta investigación, como lo es la bursatilización de *activos*, la que en adelante será tratada en forma exhaustiva, de la que ahora solo se expresará que es conocida como Financiamiento estructurado,<sup>158</sup> ello en razón a que mediante éste se persigue eliminar la dependencia del inversionista en quien emite los valores, lo que se lleva a cabo a través de separar la fuente de pago de la persona del deudor traspasándola a otra.<sup>159</sup>

### A. Endeudamiento tradicional.

Es momento ahora de referirnos al endeudamiento tradicional, que se presenta como una de las formas de financiamiento menos compleja y más común que es el crédito que otorga una institución del sistema financiero mexicano.<sup>160</sup>

La que desde tiempo atrás ha significado el que una persona física o moral de derecho privado o público como en el caso del Estado se allegue de recursos,

---

<sup>157</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús**, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000. pp. 458, 469, 476 y 477.

<sup>158</sup> **BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *op.cit.*, nota 154, p. 180.

<sup>159</sup> **OBREGÓN ROJO, Carlos**. *Aspectos legales de la bursatilización de activos*. Tesis para obtener el grado de Abogado en la Escuela Libre de Derecho. México D.F. 1998. Pág. 1.

<sup>160</sup> Créditos que con motivo de la promulgación de la reforma financiera por el ejecutivo federal hará que los bancos estén en aptitud de ofrecer crédito más barato, pero también se les otorgan nuevas facultades con el fin de hacer más efectivos los cobros de los préstamos.



cumpliendo a su vez con una de las funciones más importantes que está a cargo del sistema financiero mexicano que es otorgar financiamiento, lo que le redunda a sus integrantes en grandes ganancias.

Para la obtención de los créditos que otorga el sistema bancario mexicano se deberán cumplir los requisitos que para la contratación se establezcan, dentro de los que destaca para su contratación la calificación crediticia.

Dicha calificación cobra singular importancia en la medida que es requerimiento conocer los aspectos de solvencia moral y económica, así como la cualidad de los contratantes, misma que es indispensable para poder otorgar un crédito, ya que se debe analizar sí se es sujeto de crédito. A más de que constituye otro factor que incide en el costo del crédito.

Visto así por su importancia, la calificación del crédito evalúa calidad crediticia de determinados tipos de deuda, se trata de la evaluación sobre la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones asumidas por y con motivo de la deuda que contrate a saber una empresa, corporación o gobierno.

Esta calificación crediticia se basa en análisis que realizan profesionales respecto a la voluntad y pago de una entidad para cumplir total y oportunamente sus obligaciones financieras, en adición a estos elementos también se consideran elementos más técnicos a saber: calidad crediticia o riesgo del crédito, análisis de los activos de los cuales provendrá el pago, estructura del financiamiento, como plazos de vencimiento y tasas de interés. Cobertura del servicio de la deuda, estructura de pago y mecánica del flujo de efectivo así como el marco jurídico que brinde protección legal a los acreedores.

Apreciada así la calificación toma en cuenta tanto elementos cuantitativos como cualitativos realizados por agencias especializadas, llamadas calificadoras de riesgo, ahora se muestra los grados de calificación a saber las principales calificadoras de riesgos a nivel mundial:



Moody's	Standard & Poor's (S&P)	Fitch	
Calificaciones de crédito a largo plazo			Descripción
Aaa	AAA	AAA	La más alta calidad
Aa1	AA+	AA+	Muy alta calidad
Aa2	AA	AA	
Aa3	AA-	AA-	
A1	A+	A+	Alta calidad
A2	A	A	
A3	A-	A-	
Baa1	BBB+	BBB+	Adecuada calidad
Baa2	BBB	BBB	
Baa3	BBB-	BBB-	
Ba1	BB+	BB+	Especulativa
Ba2	BB	BB	
Ba3	BB-	BB-	
B1	B+	B+	Altamente especulativa
B2	B	B	
B3	B-	B-	

Fuente: Presentación titulada: "La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012".  
<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Diversas son las descripciones con las que se califica la deuda de conformidad lo establecen de forma standard las calificadoras de riesgo que van desde "la Más alta calidad", "Muy alta calidad", "Alta calidad", "Adecuada calidad", "Especulativa" y "Altamente especulativa".

Estas calificaciones no son definitivas, sino que las mismas pueden variar, dependiendo de las acciones, políticas o simplemente el comportamiento que asuman en función al cumplimiento de sus obligaciones.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Al respecto cobra vigencia el comentario que se aprecia del Informe de Deuda pública en el que la SHCP refiere "el manejo adecuado de los pasivos públicos es fundamental en la política económica del gobierno federal y representa un elemento de estabilidad macroeconómica".



La utilidad de la calificación de crédito se da en virtud de que dependiendo de la misma es que las entidades federativas pueden acceder a créditos en mejores o peores condiciones, lo que redundará en mayores o menores tasas de interés así como en los plazos de vencimiento.

Ahora bien, el que se acuda a los integrantes del sistema financiero mexicano por parte de las entidades federativas, en el tema del endeudamiento bancario, lo es recordemos de conformidad a los límites establecidos por la Constitución, que a título de prohibición de carácter absoluto se encuentra en la fracción VIII, del artículo 117.<sup>162</sup>

De manera que como ya se dejó debidamente establecido, los niveles subnacionales se encuentran hasta hoy impedidos para emitir títulos de deuda pagaderos en moneda extranjera o fuera de territorio nacional, así como a contraer obligaciones a favor de sociedades y aún más de particulares extranjeros, de manera que la contratación de deuda sólo la podrán llevar a cabo con la banca comercial<sup>163</sup>, de desarrollo o mediante emisiones bursátiles en el mercado de valores y mediante fideicomisos.

Siendo en este punto, que sólo se referirá al endeudamiento con la banca, siendo que para su contratación es necesaria la calificación crediticia por una calificadora,

---

<sup>162</sup> *Vid Supra*. Capítulo Primero.

<sup>163</sup> En 2010, la banca comercial fue el acreedor más importante con el 53.6%, proporción superior en 7.7 puntos porcentuales a la de 2006, y producto de un crecimiento real de 88.1% entre esos años, seguida de la banca de desarrollo, con una participación de 23.5% en 2010, 12.9 puntos porcentuales menos que 2006, y una variación real positiva de 4.4% que corresponde a una menor incidencia en el mercado de los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales, lo que también implica una mayor proporción de deuda para financiar el déficit fiscal y no proyectos de infraestructura o proyectos productivos, que son el objeto primordial de la banca de desarrollo.

Las instituciones financieras acreedoras actualmente aceptan otras garantías distintas de las participaciones en ingresos federales, denominadas garantías colaterales, entre las que destacan los flujos de recursos de los proyectos de inversión que garantizan los préstamos (tramos carreteros), o los ingresos netos de las entidades y de los organismos que los contratan, ya sean presentes o futuros, tales como las cuotas de recuperación de agua potable, cuotas de peaje vehicular, así como la recaudación del impuesto sobre nómina o la tenencia vehicular.

El descenso en la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días, que es la tasa a la que se contratan los financiamientos, más una sobretasa variable, en función de la calificación de riesgo de la entidad deudora. En el periodo 2000-2010, la TIIE a 28 días pasó de 17.0% a 4.9% promedio anual, es decir, registró una reducción de 12.1 puntos porcentuales.



las que en el tema de las entidades federativas han emitido las siguientes calificaciones para las entidades federativas.

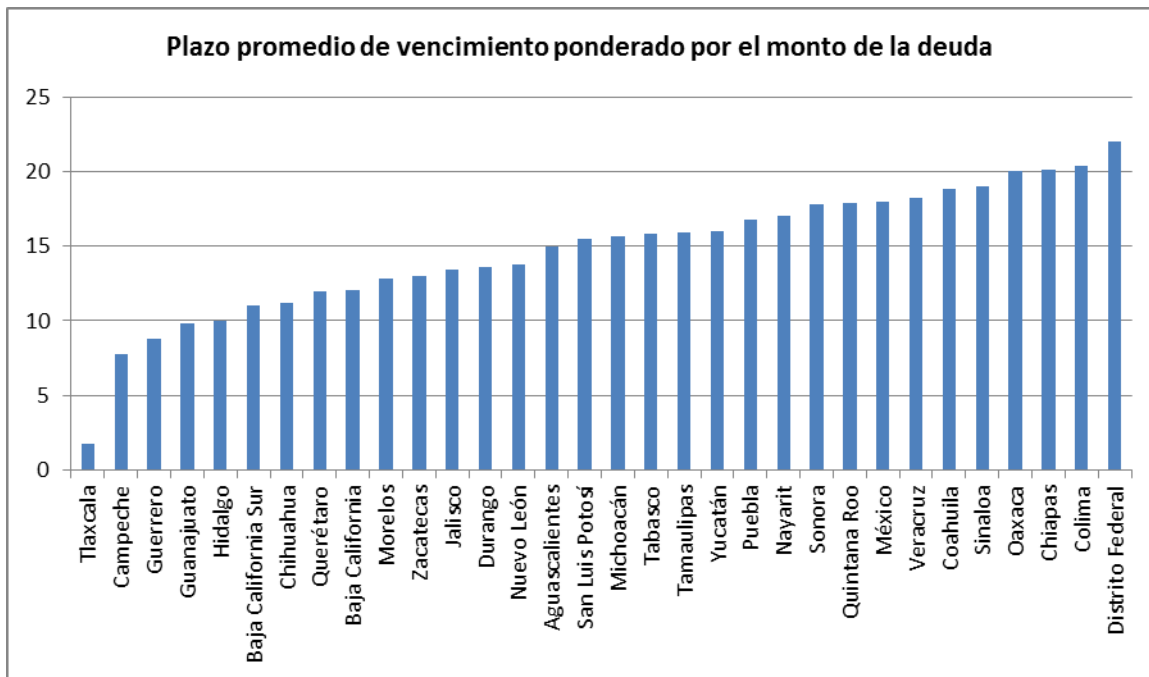
Calificación de deuda por Entidad Federativa (Fitch Ratings)	
EMISOR	CALIFICACIÓN
Aguascalientes	AA+
Baja California Sur	A-
Campeche	A+
Chiapas	A-
Chihuahua	A-
Coahuila	BBB
Colima	A
Distrito Federal	AAA
Durango	A-
Guanajuato	AA
Guerrero	A-
Hidalgo	A
Jalisco	BBB
México	A+
Michoacán	BBB-
Morelos	A
Nayarit	BBB
Nuevo León	BBB+
Oaxaca	A-
Puebla	AA-
Querétaro	AA
Quintana Roo	BB+
Sinaloa	A+
Sonora	A
Tabasco	A
Tamaulipas	AA-
Veracruz	BBB-
Yucatán	A
Zacatecas	BBB

Fuente: Fitch Ratings México. Listado de Calificaciones por sector. <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Edos/default.aspx> Actualización al 24/06/2014

Imagen	Clave	Descripción
	O.P.	Observación Positiva
	O.N.	Observación Negativa
	C.O.	Calificación en Observación
	p.c.p.	Perspectiva Crediticia Positiva
	p.c.n.	Perspectiva Crediticia Negativa
	p.c.e.	Perspectiva Crediticia Estable



Y la situación de la deuda de los niveles subnacionales se presenta así:



Fuente: Presentación titulada: “La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012”.  
<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Tal y como lo sostiene el autor Arturo Jalife Bochi Max “...la historia nos ha comprobado que no únicamente los particulares y sociedades privadas han tenido acceso al crédito, sino que el mismo gobierno ha recurrido constantemente a medios de financiamiento, no como regulador del servicio de banca, pues ello es un punto aparte, sino como sujeto de crédito”.<sup>164</sup>

Justo el tópico que aborda el autor en consulta hace derivar que la perspectiva subjetiva que juega el Estado, lo presenta con roles diferentes. Primero en tanto que es sujeto que recurre a medios de financiamiento (Federación<sup>165</sup>, Estados,

<sup>164</sup> **BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *op.cit.*, nota 154, pp. 174 y 175.

<sup>165</sup> *Cfr.* De conformidad a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento denominado Balance Preliminar México 2013, la deuda neta del sector público federal



Municipios y Distrito Federal), pero además que desde la perspectiva del ámbito Federal, es el que regula el servicio de banca y en este aspecto no olvidar que direcciona como se presta el servicio, lo que se aprecia claramente en el tema ya abordado que es el que se refiere al establecimiento de los lineamientos que para este sector se determinan por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>166</sup>

Siendo que como ya se estudió líneas arriba<sup>167</sup> son las Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Crédito (conocida como Circular Única de Bancos) particularmente en el Anexo 11 Operaciones de Créditos con Estados, Municipios y sus organismos descentralizados los aplicables en cuanto a la normatividad que estos sujetos, es decir, los niveles subnacionales tienen que cumplir para la celebración de la operación crediticia.

Pese a ser el tema del empréstito una de las formas de línea de crédito al que más se acude, el mismo presenta inconvenientes que en opinión del ya citado autor Arturo Jalife Bochi Max se hacen consistir en que "...su desventaja más notoria es la posibilidad de presentarse altas tasas de interés y los pocos montos que puedan ponerse a disponibilidad del sujeto acreditado, entre ellos el Estado, pues el banco es quien responde por esa línea crediticia, salvo en la sindicación de los créditos, en donde prospera la distribución del riesgo crediticio entre una pluralidad de acreditantes, bajo la agencia de un banco que mantiene las relaciones de carácter personal con el sujeto acreditado".<sup>168</sup>

---

ascendió al 35,1% del PIB en septiembre de 2013, frente a un 33,3% al cierre de 2012. El principal canal de endeudamiento continúa siendo el interno, que explica el 72% del incremento de la deuda en los tres primeros trimestres del año. p. 2.

<sup>166</sup> Cfr. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la comisión un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de su Ley, la que tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que la Ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección a los intereses del público.

<sup>167</sup> Vid supra p. 46.

<sup>168</sup> **BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *op.cit.*, nota 154. pp. 175 y 176.



Así, es el propio Estado que puede disponer también de las figuras propias del derecho mercantil y así serle aplicables entre otras, las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de que se ocupa dicho ordenamiento ya que esta regula dichas operaciones.

Ahora bien de conformidad a la Ley de Instituciones de Crédito<sup>169</sup>, se establece que el servicio de banca y crédito sólo podrá ser prestado por Instituciones de crédito a saber Instituciones de banca múltiple e Instituciones de banca de desarrollo.

El servicio de banca y crédito es la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

De manera que serán esos dos integrantes<sup>170</sup> del sistema bancario mexicano, Instituciones de Banca Múltiple e instituciones de banca de desarrollo, con los que los niveles subnacionales contraten su deuda pública.

Pese a ello podrán ser contraídas con particulares o sociedades mexicanas denominadas ya sea en pesos o en las denominadas Unidades de Inversión (UDI's)<sup>171</sup> siempre y cuando de conformidad a la previsión de la fracción VIII del

---

<sup>169</sup> La cual recientemente fue modificada de conformidad a la Reforma Financiera publicada el pasado 10 de enero de 2014.

<sup>170</sup> De conformidad al artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, El Sistema Bancario estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.

<sup>171</sup> La que constituye una unidad de cuenta (no es una moneda) que permite tanto a los bancos y a los deudores indizar préstamos a la tasa de inflación. Son consideradas como unidades de valor que se basa en el incremento de los precios y son usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o cualquier acto mercantil. Se crearon en 1995 con el fin de proteger a los bancos y se enfocaron principalmente en los créditos hipotecarios. El Banco de México publica en el DOF el valor, en moneda nacional, de la unidad de inversión, para cada día del mes. A más tardar el día 10 de cada mes el Banco de México publica el valor de la unidad e inversión



117 Constitucional sean pagaderas en territorio nacional y el destino que ya fue ampliamente comentado “a inversiones públicas productivas”.<sup>172</sup>

De conformidad a lo ya estudiado, los niveles subnacionales podrán contratar deuda de dos formas: directa o indirecta, la primera en el caso de que la deuda se asuma directamente por la entidad federativa o el municipio en su carácter de obligados directos e indirecta en el caso de que la deuda sea asumida por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos de la entidad o municipios.

De igual manera la deuda puede ser contraída por y con motivo de la asunción de obligaciones tanto de pasivo como ya se ha visto en párrafo previo directa o indirecta o contingente que puede ser contratada a través de “...créditos o empréstitos, refinanciamientos o reestructuraciones, derivadas de la suscripción o emisión, canje o modificación de títulos de crédito, y de cualquier contrato o documento pagadero a plazo, por virtud del cual se comprometa el crédito del Estado o del municipio o de los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal y los fideicomisos públicos”.

En cuanto a la temporalidad conocida en los instrumentos financieros como “plazo” en el que el crédito se contrate será de conformidad se establezca la duración, término o tiempo del mismo que será con el que cuente el acreditado para amortizar o pagar tanto el adeudo principal como los intereses.

La garantía en su contratación está dada como ya se estudió ampliamente con las “participaciones”<sup>173</sup>, siendo ello una de las grandes diferencias que presenta la

---

correspondiente a los días 11 a 25 de dicho mes y a más tardar el día 25 de cada mes publica el valor correspondiente a los días 26 de ese mes al 10 del mes inmediato siguiente.

<sup>172</sup> *Vid supra* pp. 188, 189, 190 y 191.

<sup>173</sup> *Vid supra* Capítulo Primero C.1 y E.1.3.



deuda pública cuando es contratada por los niveles subnacionales (entidades federativas y municipios). Ya que son aquéllas las que les permiten a dichos niveles la contratación de deuda. Aunque de conformidad con la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas existen otras formas de garantía cuando expresa “Basta puntualizar que no es la única garantía que pueden otorgar las entidades públicas, existen leyes estatales que les permiten el otorgamiento de los siguientes: i) Ingresos tributarios no participables; ii) Participaciones o Programas Federales que dentro sus reglas o lineamientos de operación y aplicación así lo permitan iii) Bienes Propios del dominio privado; iv) Fianza; v) Prenda; vi) Hipoteca; vii) Aval; viii) Obligación Solidaria, y ix) Fideicomiso de Garantía.”<sup>174</sup>

De las formas mencionadas y de conformidad al Anexo II Finanzas Públicas del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013 en el tema de la Deuda Subnacional por Fuente de pago dicho informe establece: “respecto de las garantías, entre 2008 y 2012, la deuda garantizada con participaciones en ingresos federales concentra la mayor proporción con 79% y 81.7, respectivamente, y un crecimiento real de 85.6 seguida de la deuda garantizada con ingresos propios, con 19.9% y 17.4, en esos mismos años”.<sup>175</sup>

Con base en lo anterior, es que teniendo preponderantemente como garantía los niveles subnacionales a las participaciones, necesariamente ello conlleva a la aplicación del denominado Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, a favor de la Federación de conformidad al artículo 9 de la LCF, dispositivo éste que también contempla el que entidades federativas cuenten con un registro único de obligaciones y empréstitos del que también se señala deberá ser publicado en forma periódica siempre que la fuente de pago

---

<sup>174</sup> VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe, *op.cit.*, nota 121, p. 63.

<sup>175</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Cámara de Diputados, *Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013*, Agosto de 2013, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS\\_IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS_IAGF_2013.pdf), Consultada el 6 de abril de 2013. p. 43.



sean las participaciones federales, del que además se señala se deberá publicar en la página oficial de internet del gobierno de la entidad.

Ahora bien, para poder advertir lo que representa en números el endeudamiento que tiene como fuente de pago a las participaciones federales, es necesario recurrir a cifras como las que pone en evidencia el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), que refiere que "... al primer trimestre de 2011 la deuda de las entidades federativas y municipios ascendió a 363,422.0 mdp, lo que equivale a una diferencia de 48,994.1 mdp, un 15.6% adicional respecto del monto establecido en el registro de obligaciones financieras administrado por la SHCP, debido a que las entidades federativas reportan a esta dependencia principalmente la deuda garantizada con las participaciones en ingresos federales".<sup>176</sup>

Más aún a pesar de todo ha seguido mostrando un crecimiento de conformidad lo muestran los Anexos del Análisis del Informe de Avance de gestión Financiera 2013, reportado a Agosto de 2013 en el que, en el tema del saldo de la deuda respecto a las Participaciones en Ingresos Federales se muestra que "El indicador Saldo de la Deuda Estatal/Participaciones en Ingresos Federales mostró una trayectoria ascendente de 2008 a 2012, con un incremento de 35.4pp, al pasar de 50.7% en 2008 a 86.1% en 2012".<sup>177</sup>

Destaca el que dicho crecimiento se presentó en sólo en 8 entidades a saber: Coahuila que paso de 18.8 a 298.5% /variación de 279.7pp); Quintana Roo (de 52.0% a 235.6%, 183.6pp; Nuevo León (de 95.0a 208.3%, 113.3pp); Chihuahua (de 53.9 a 159.7%,105.8pp); Veracruz (39.8% a 131.2%, 91.4pp); Nayarit (de

---

<sup>176</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011, Junio de 2011, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica\\_EntidadesFedyM](http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica_EntidadesFedyM), Consultada el 3 de abril de 2013.p. 5.

<sup>177</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*, nota 175, p. 49.



38.5% a 120.2%,81.7pp); Zacatecas (de 12.0% a 76.0%, 64.0pp), y Tamaulipas (de 11.6 a 67.6%, 56.0pp).<sup>178</sup>

En tema de tasas de interés promedio ponderada que se aplica a dichos créditos en los niveles subnacionales se ha presentado lo siguiente:

“La evolución del costo de los financiamiento de las entidades federativas a diciembre de 2012, muestra mejores condiciones en sus obligaciones financieras, al descender 3.1pp, de 9.6% a 6.5% debido a la tendencia decreciente del costo financiero”.<sup>179</sup>

Y por último en el tema del plazo de contratación de la deuda promedio, se tiene que “Esta variable aumentó marginalmente de 2008 a 2012, ya que pasó de 14.0 a 15.1 años, aunque el efecto no fue homogéneo en las entidades federativas, en razón de que los 13 casos que incrementaron su plazo de vencimiento, se distribuyeron en un rango que va de 3.0 a 12.8 años, en tanto que un bloque de 18 entidades lo disminuyó en un rango de 0.1 a 9.4 años.”<sup>180</sup>

En este tema existe un determinado riesgo que en opinión de la autora en consulta Fabiola Guadalupe Vergara Rivas “...no estaba siendo evaluado adecuadamente por los acreedores, ni tampoco la capacidad de pago. Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las Reglas de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, en las que se establecieron, entre otros, los factores de ponderación por riesgo de crédito acorde con determinadas características de los obligados y de las garantías con las que cuentan”.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Idem.*

<sup>179</sup> *Ibidem* p. 50.

<sup>180</sup> *Ibidem* p. 51.

<sup>181</sup> **VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe**, *op.cit.*, nota 121, p. 69.



De acuerdo con lo anterior se tuvo que considerar diferentes mecanismos que tuvieran por efecto asegurar el pago de los financiamientos así otorgados y terminar con el esquema del mandato que había prevalecido durante muchos años, con lo que como comenta la autora consultada para este tema Fabiola Guadalupe Vergara Rivas; que la Asociación de Banqueros de México (ABM) de manera conjunta con las entidades federativas y la propia SHCP tuvieron por efecto constituir un fideicomiso de administración y fuente de pago al que se le denominó “Fideicomiso Maestro”, el que se convirtió en el mecanismo por el que los gobiernos subnacionales tienen para utilizarlo como fuente de pago a las participaciones federales que corresponden al ramo 28 afectando así sólo a una parte patrimonio fideicomitado que se utiliza como respaldo crediticio para el pago de sus obligaciones.

La estructura que se presentó para dicho instrumento jurídico, lo fue de conformidad a la legislación de cada una de las entidades federativas y atendiendo a las características y necesidades que cada nivel subnacional requiriera.

Se trata en la mayoría de los casos de fideicomisos de fuente de pago, cuya operación se da a través de una medida *suis generis* conocida como *pari-passu*,<sup>182</sup> que en opinión de la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas operan en paso y

---

<sup>182</sup> Cfr. En opinión del experto en temas de finanzas públicas Juan Amieva Huerta es el PARI PASSU una medida importante que se da en “Los convenios entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales continúan siendo un medio importante para realizar transferencias de recursos y atribuciones, sobre todo en materia de educación media y superior, y de desarrollo agropecuario. En los convenios, los dos niveles de Gobierno establecen mecanismos de financiamiento en los que comprometen porcentajes de aportación de recursos, es decir, “*pari-passu*”: 20-80%, 35-65%, 50-50%, dependiendo del programa de que se trate. También existen “*pari-passu*” para una gran variedad de programas federales que requieren recursos estatales como en agua, electrificación, medio ambiente, etcétera.

En gran parte de los convenios, los “*pari-passu*” son desventajosos para los gobiernos estatales, sea porque los porcentajes no corresponden a su capacidad presupuestal relativa o porque se establecen una vez iniciados los ejercicios fiscales, sin que se hayan considerado dentro de la programación anual, lo cual ocasiona presiones sobre las finanzas públicas estatales.

Lo anterior hace necesario proponer que en los convenios la proporción de las distribuciones entre los estados (sic) y la federación sea más equitativa, considerando la limitada capacidad financiera de las entidades.” AMIEVA HUERTA, Juan, *op.cit.*, nota 49, p. 311.



medida y cuyos recursos se aplican a favor de una pluralidad de acreedores, en la proporción concertada por las partes para el pago de un crédito en lo que se refiere a intereses y capital.

Existe otro método de financiamiento denominado “Proyectos de Prestación de Servicios” (PPS)<sup>183</sup> que conforman un financiamiento que comprende un esquema particular de Asociación Público–Privada que implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor.

### **B. Emisión de valores.**

En otro orden de ideas existe el Financiamiento por crédito Colectivo, el que resulta ser un modelo mucho más atractivo y tiene ese carácter, ya que a través de él se puede obtener un crédito más grande, virtud a que se encuentra diversificado por el gran número de inversionistas que especulan.

Se conoce con ese nombre, en virtud de que recae en varios inversionistas la carga de financiar al agente emisor de valores, con el objetivo de que éste al final del vencimiento (plazo) amortice los títulos en su totalidad, con independencia del uso que se haya dado a los recursos obtenidos de manera colectiva.

En cuanto a la mecánica para su obtención resulta ser más compleja que los créditos con los que como personas físicas e inclusive algunas morales nos encontramos más familiarizados, ya que se lleva a cabo a través de la emisión de instrumentos crediticios que se colocan entre el gran público inversionista, lo que

---

<sup>183</sup> Al 31 de diciembre de 2012, 8 de las 32 entidades federativas (Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán) cuentan con contratos PPS para el financiamiento de 15 proyectos con un Valor Presente Neto (VPN) asociado de 33,268.1 mdp con horizontes en el rango de 1.4 a 25 años. El monto del VPN de los proyectos con inversiones realizadas a través de PPS superó en 28,376.0 mdp el valor de los que se reportaron al cierre de 2008 (4892.1 mdp). **AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, *op. cit.*, nota 175, p.46.



podrá ser de forma abierta o cerrada, el que posteriormente a su adquisición mediante una suma de dinero, cantidad que deberá ser reintegrada más sus respectivos intereses que se hubieren generado al vencimiento de dicho instrumento.

Pese a que la manera en la que se emiten los valores tiene el carácter de pública como ya se mencionó, puede ser de manera abierta o cerrada, pero tiene aquél carácter porque se ofrece a diversos individuos, de hecho se ofrecen por conducto de un intermediario, que es quien coloca los valores en el mercado correspondiente con la finalidad de que sean adquiridos, suscritos o enajenados.

La función que sustenta a esta emisión de instrumentos crediticios es la liquidez por quien los emite, sin embargo en opinión del autor Bochi “En lo que respecta a nuestro país, existe cada vez más notoriedad en la consecución de operaciones con valores, sea en el mercado de deuda o en el mercado de capitales, con sus respectivos riesgos; por ello, existen cada vez mayores inversionistas, institucionales o empresas y personas físicas dispuestas a invertir en este tipo de instrumentos por comodidad que representa y en aras de lograr inversiones productivas, tanto para el emisor del instrumento como para el adquirente”.<sup>184</sup>

Como ya se apreció de la cita anterior, éste se presenta tanto en el mercado de deuda o en el mercado de capitales, en sí el Mercado de Valores es una parte integral del sector financiero de un país, mismo que se entiende ligado a dos aspectos fundamentales de la actividad económica como lo es el ahorro y la inversión.

El Mercado de Valores es definido por el Banco de México, como el conjunto de mecanismos que permiten realizar la emisión, colocación y distribución de los valores inscritos o no inscritos en el Registro Nacional de Valores.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> BOCHI MAX, Jalife Arturo, *op.cit.*, nota 154, p. 177.

<sup>185</sup> **Glosario de Términos Financieros**, disponible en Internet en <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>, Consultado el 24 de febrero de 2014.



De manera que la emisión de valores<sup>186</sup> es sólo uno de los mecanismos que conforma al Mercado de Valores. El que requiere de agentes económicos a saber:

---

<sup>186</sup> Igual que como estudiamos en el caso de la calificación crediticia por entidad federativa de la Fuente Fitch Ratings México. Listado de Calificaciones por sector/Finanzas Públicas/Estados, también para estos casos existen las instituciones calificadoras de valores, las que en este caso se rigen por el instrumento jurídico denominado Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Calificadoras de Valores, las que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2012. Actualizadas con las modificaciones publicadas en el propio DOF el 30 de abril de 2013 y el pasado 9 de julio de 2014. Las que en sus considerandos establecieron entre otros “Que es necesario actualizar el marco normativo aplicable a las instituciones calificadoras de valores, tomando en cuenta los nuevos requerimientos de los mercados financieros, la experiencia internacional, así como lo señalado por organismos financieros internacionales en materia de calificación de valores, incluyendo las disposiciones que rigen la actuación de la propia institución calificadora de valores, sus consejeros y directivos y que se deben contener en un código de conducta. Que en virtud del desarrollo y sofisticación de los mercados financieros y la consecuente creación de instrumentos más complejos que son emitidos con mayor frecuencia, tales como los valores respaldados por activos, es necesario robustecer las disposiciones relativas al estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación de la calidad crediticia de dichos valores que llevan a cabo las instituciones calificadoras de valores”. Ahora bien en estas disposiciones de carácter general se establece con particular referencia a los denominados “Valores respaldados por activos” los que define desde la disposición PRIMERA fracción XIII que preceptúa “Para efectos de las presentes disposiciones se entenderá por: XIII Valores respaldados por activos, a los Valores cuya fuente de pago proviene de los recursos, rendimientos o ingresos generados por un conjunto de activos financieros que tienen flujos de pago determinados o determinables o, por cualquier activo desinado a asegurar el cumplimiento del pago de la emisión, que otorgan el derecho a recibir flujos de efectivo en un plazo determinado, en su caso, el derecho a la propiedad o titularidad de los referidos activos financieros. Y la que particularmente es aplicable a nuestro tema lo es el contenido de lo dispuesto por la disposición **SEXTA** que establece lo siguiente: “Se considerará una operación contraria a los usos bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros el que las instituciones calificadoras mantengan una relación de dependencia económica con la persona a quien le pretendan proporcionar sus servicios, en la fecha de elaboración del contrato de prestación de servicios o convenio o durante su vigencia. Para tales efectos habrá dependencia económica cuando se actualice cualquiera de los supuestos mencionados en las fracciones I y II siguientes, por lo que las Instituciones calificadoras se deberán abstener de proporcionar sus servicios en dichos supuestos: I. Los ingresos que obtendría la institución calificadora de la persona que pretenda contratar sus servicios, incluyendo a las personas que integren el Grupo empresarial o Consorcio al que pertenezca dicha persona, representen en su conjunto el diez por ciento o más de los ingresos totales que la institución calificadora hubiere obtenido durante el año inmediato anterior a aquél en que pretenda prestar el servicio. Tratándose de **entidades federativas o municipios**, las instituciones calificadoras deberán abstenerse de proporcionar sus servicios: a) Cuando los ingresos que la institución calificadora obtendría de cada **entidad federativa o municipio**, representen cinco por ciento o más de los ingresos totales que la institución crediticia hubiere obtenido durante el año inmediato anterior a aquel en que pretenda prestar el servicio, o bien, b) Cuando la suma de los ingresos provenientes de una **entidad federativa sus municipios** representen el diez por ciento o más de los ingresos totales que la Institución calificadora hubiere obtenido durante el año inmediato anterior a aquel en que pretenda prestar el servicio. Este supuesto únicamente será aplicable cuando en las operaciones de los **municipios la propia entidad federativa**, tenga el carácter de garante. Para el cálculo de los ingresos previstos en los incisos anteriores se deberán considerar todos los ingresos que obtendría la Institución calificadora, provenientes de tales entidades federativas o municipios, incluyendo aquellos por los



emisores de valores, inversionistas, intermediarios bursátiles, autoridades y otros participantes.

Ahora bien serán emisoras de valores, las que requieran de financiamiento para la realización de diversos proyectos encontrándose en este supuesto entre otros tanto las Instituciones Financieras, empresas industriales, comerciales o de servicios, el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales entre otros.

De igual manera se requieren inversionistas, los que serán los agentes económicos que demanden diferentes instrumentos financieros (valores) en qué invertir y así obtener mayores rendimientos posibles respecto a los riesgos que asumen. En este caso se encuentran: “Gobierno Federal, Gobiernos Estatales, Sociedades de Inversión, Inversionistas Institucionales e Instituciones Financieras”.<sup>187</sup>

Los que con el carácter de intermediarios financieros actúan, son personas morales que están autorizadas para llevar a cabo operaciones de comisión u otras tendientes a poner en contacto tanto la oferta como la demanda de valores, así como efectuar operaciones tanto por sí mismos como con valores emitidos por terceros respecto de los que se haga oferta pública, y que tengan por efecto también administrar y manejar carteras de valores que sean propiedad de terceros. En estos encontramos a las Casas de Bolsa y demás entidades financieras autorizadas por otras leyes para operar con valores.

Y a los que se les denominan como “otros participantes”, encontramos a aquéllas instituciones que participan al buen funcionamiento y las operaciones del mercado de valores, en estos pueden figurar las bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de

---

servicios de dictaminación de la calidad crediticia de valores emitidos por fideicomisos, cuyo fideicomitente sea la **entidad federativa o municipio**.

<sup>187</sup> **CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**. LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *El Mercado de Valores en México*, CEF/124/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp/2009cefp1242009.pdf>, Consultada el 22 de abril de 2013, p.12.



sociedades de inversión, sociedades calificadoras de valores, asociaciones de intermediarios bursátiles, contrapartes centrales, y sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.<sup>188</sup>

Y por último las **autoridades** son las que tendrán por efecto establecer la regulación que debe regir la "...sana operación del mercado de valores. Además, supervisan y vigilan que dichas normas se cumplan, imponiendo sanciones para aquéllos que las infrinja. La facultad para la intervención estatal en el sistema financiero mexicano y la importancia de éste dentro de los objetivos de desarrollo equilibrado y productivo se encuentran plasmadas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>189</sup>

Resulta también importante la figura de la Bolsa Mexicana de Valores, la que se presenta como el mercado organizado que constituye el conducto para que el financiamiento se realice de manera libre, eficiente, competitiva y transparente, que atiende a ciertas reglas previamente acordadas por los participantes del mercado.

Su principal propósito se traduce en facilitar la realización de operaciones de compraventa de los valores emitidos por las empresas públicas o privadas que requieran captar recursos para su propio crecimiento.

Ahora bien, como se mencionó para realizar la oferta pública y la colocación de valores cualquier empresa debe acudir a la casa de bolsa que ofrece el servicio de intermediación (al que se le conoce como mercado primario) al gran público inversionista en el ámbito precisamente de la Bolsa Mexicana de Valores y así los emisores reciben recursos que correspondan a los valores que fueren adquiridos por los inversionistas, ya colocados los valores entre el gran público inversionista en el mercado bursátil, éstos pueden ser adquiridos (comprados) y vendidos a su vez (mercado secundario) en la Bolsa Mexicana de Valores porque precisamente

---

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> **CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *op.cit.*, nota 187, p. 13.



es en ese lugar en el que se llevan a cabo y se registran dichas operaciones que son hechas por los intermediarios.

Ya adquiridas las acciones o títulos de deuda, es que se puede monitorear su desempeño en los periódicos o a través de los sistemas de información impresos o electrónicos de la propia Bolsa Mexicana de Valores.

Ahora bien, como hemos visto es el Estado, el que no sólo se encarga de regular lo concerniente al mercado de valores (autoridades) éste como también se ha tratado se involucra como emisor de bonos para allegarse de recursos y liquidez (Gobierno Federal y Gobiernos estatales).

Así de conformidad con la Unidad de Crédito Público de la SHCP en el documento denominado “Plan Anual de Financiamiento 2014” establece que en los términos del artículo 2º de la LIF, el H. Congreso de la Unión autorizó un techo de endeudamiento interno neto de 570 mil millones de pesos para el Gobierno Federal, así como un endeudamiento externo neto de 10 mil millones de dólares para el Sector Público (Gobierno Federal, organismos y empresas, y banca de desarrollo).<sup>190</sup>

En dicho Plan Anual, se establece como referente la Colocación de valores gubernamentales 2013 en los que se contemplan los siguientes: CETES 28, CETES 91, CETES 182 CETES 364, Bonos 3A, Bonos 5A, Bonos 10A, Bonos 20A, Bonos 30A, Udibonos 3A, Udibonos10A Udibonos 30A y Bondes 5A.

Y como política general, en el tema del endeudamiento Interno dicho Plan contempla que como estrategia para 2014 fortalecer la figura de formadores de mercado para continuar promoviendo la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal en el mercado secundario y facilitar el proceso de formación de precios. Adicionalmente se continuará consolidando el programa de venta de títulos gubernamentales en directo a personas físicas (CETES directo). Se prevé

---

<sup>190</sup> Vid. *Plan Anual de Financiamiento de la Federación 2014*, disponible en Internet en [www.shcp.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/paf\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf), Consultada el 10 de enero de 2014.



realizar dos colocaciones sindicadas para los bonos a tasa fija con plazo a 5 y 20 años. Las referencias para los bonos a tasa fija con plazo a 3, 10 y 30 años serán subastadas y colocadas a través de reaperturas de los documentos existentes.

De igual manera se considera la colocación de Udibonos como un componente importante en la estrategia de manejo de la deuda del Gobierno Federal. Se dará impulso y liquidez al mercado de Udibonos segregados (en sus componentes de principal o cupones). Los Udibonos se colocan cada 4 semanas a plazos de 3, 10 y 30 años.

En el tema de CETES se continuará con la mecánica de subastas de CETES 28 y 91 días adoptada en el segundo trimestre de 2013.<sup>191</sup> Y se contempla el Programa de Venta de Títulos en directo (CETES directo).

*Como sostiene el autor en consulta Bochi “Por obvias razones, que el Estado realice este tipo de operaciones indudablemente trae como consecuencia que se someta a la normatividad del endeudamiento público, pues entraña un proceso crediticio complejo con mayores beneficios que los empréstitos simples y directos que se convengan con instituciones bancarias, Estados u organismos internacionales. Por lo tanto el Estado también debe ceñirse a lo establecido en la Ley del Mercado de Valores, leyes de apoyo y circulares emitidas por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en lo que le resulte aplicable, amén que al intervenir como sujeto de comercio en el mercado de valores, su comportamiento es equiparable al de un sujeto de derecho privado, sin desproveer su carácter público, lo que no interviene del todo en los negocios*

---

<sup>191</sup> Cfr. De conformidad a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento denominado Balance Preliminar México 2013 se establece lo siguiente: México “El 8 de marzo de 2013, después de casi tres años con una tasa de referencia anual del 4,5%, se produjo un primer ajuste a la baja de 50 puntos base. El 6 de septiembre y el 25 de octubre de 2013, el banco central realizó dos nuevos recortes, cada uno de 25 puntos base, con lo que la tasa de referencia se ubicó en 3,5%. El organismo emisor ha justificado estas reducciones por la convergencia de la inflación con el objetivo oficial del 3% en el mediano plazo, así como por la fuerte desaceleración de la actividad económica en México. Al final de octubre, los Certificados de la Tesorería (CETES) ofrecían una tasa de interés real ligeramente negativa, del 0,01%. p. 2.



*coordinados con otros sujetos de derecho privado, salvo por lo que respecta a los actos de plena soberanía*".<sup>192</sup>

Siguiendo con el autor en consulta considera que *"...es más recomendable que el empréstito directo obtenido de financiamiento bancario, puesto que se diversifica la amortización de la deuda y se tiene un gran abanico de probabilidades de financiamiento, toda vez que su riesgo es de menor grado por ser parte de un mercado de deuda, es decir, de bajo riesgo y de rendimiento preestablecido y poco fluctuante"*.<sup>193</sup>

Ahora bien, como los sostiene el autor Jaime Coronado *"Así, a nivel del gobierno central, la emisión de deuda responde al financiamiento de la brecha presupuestaria, la implementación de la política monetaria y el desarrollo del sector financiero. Mientras que para los gobiernos subnacionales la emisión de deuda se relaciona con la necesidad de financiamiento del presupuesto, o con situaciones emergentes en las cuales los ingresos son insuficientes para cumplir con los servicios que proporciona a la sociedad"*.<sup>194</sup>

En el tema de cuánto están endeudadas las entidades federativas con empréstitos directos obtenidos de financiamiento bancario, tenemos que de conformidad al estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), la entidad federativa con mayor contratación de obligaciones financieras solo con el tema de la Banca de Desarrollo, lo es el Distrito Federal, el cual alcanzó un monto 17,820.9 millones de pesos al mes de septiembre de 2009, seguida por Jalisco y Nuevo León, quienes alcanzaron un monto de 7,849.2 y 6,994.0 millones de pesos respectivamente. El monto total de endeudamiento de

---

<sup>192</sup> **BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *op .cit*, nota 154, p. 179.

<sup>193</sup> *Idem*.

<sup>194</sup> **CORONADO QUINTANILLA, Jaime**, *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales*, disponible en Internet en [http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc\\_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html](http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html). Consultada el 3 de abril 2013.



las entidades federativas y municipios con la Banca de Desarrollo al mes de septiembre de 2009 suma 59,762.2 millones de pesos.<sup>195</sup>

Aún más, en el tema del endeudamiento con financiamiento obtenido en general de la Banca de conformidad al CEF, para septiembre de 2009, la deuda de los gobiernos subnacionales se encuentra compuesta en un 51 por ciento por recursos provenientes de la Banca Comercial, seguido de un 27 por ciento de la Banca de Desarrollo. Mientras que los recursos que provienen por financiamiento de tipo Bursátil y de Fideicomisos suman un 22 por ciento.<sup>196</sup>

Ello deja advertir la importancia que representa este tipo de endeudamiento que se obtiene del financiamiento bancario para los niveles subnacionales.

Por último en el tema de las condiciones en las que se contrata dicho endeudamiento, destaca el que en tratándose de obligaciones financieras Estados y municipios del país se encuentran determinados principalmente en moneda nacional, y en UDI's. La evolución de las tasas de interés nominales en el período de 2000 a septiembre de 2009, mostró su punto más alto en el año 2000, cuando la tasa de interés en pesos se encontraba en 18.4 por ciento anual, mientras que la de UDI se encontraba en 7.7 por ciento. Asimismo la tasa más baja en pesos se observa en el 2009 (septiembre) alcanzando un 6.6 por ciento, mientras que la tasa de las unidades de inversión se encontró en su punto más bajo en el año de 2006 cuando la tasa anual disminuyó a 6.6 por ciento.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> **CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *La Deuda Subnacional en México*, CEF/125/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>, Consultada el 3 de abril de 2013, p. 16.

<sup>196</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>197</sup> *Ibidem* pp. 19-20.



### C. Bursatilización de activos.

Es momento ahora de ocuparnos de uno de los temas centrales de nuestro estudio el que se abordará desde una perspectiva general, pues justo será el desarrollo de otro capítulo en el que será abordada a plenitud y en este apartado se limitará a establecer las características de tan complejo esquema y sus generalidades.

Es conocido como *financiamiento estructurado*, término con el que lo refiere el autor Carlos Obregón “*Además de las operaciones de financiamiento que existen normalmente, en la práctica ha surgido un esquema de financiamiento un poco distinto al resto, que trae aparejado beneficios que no pueden presentarse al optar por el financiamiento simple o colectivo. A esta operación se le ha conocido como Financiamiento Estructurado, atendiendo a que busca eliminar la dependencia del inversionista en el emisor de valores, separando la fuente de pago de la persona del deudor, respaldándola con otra*”.<sup>198</sup>

Refiere que su nombre se lo debe al esquema que de suyo es complejo necesario para llevarse a cabo, ya que si bien por un lado se está en presencia de una operación en la que se disminuye el riesgo resulta ser un proceso en el que se requiere un elemento importante como lo es el denominado “vehículo de propósito específico” que en el caso de nuestro derecho adquiere la forma jurídica de fideicomiso es el “*Special Purpose Vehicle*” el que de conformidad a lo expresado por el autor Bochi con el que se realiza la venta de activos y que los recibe con la finalidad que éste a su vez obtenga financiamiento para resarcir los recursos de quien originó las aportaciones iniciales y solvente la venta de los activos aportados, de modo que también sea dicho vehículo quien amortice las deudas que contrajo con los recursos aportados, y si existe remanente sea revertido al originador, quien logró en su momento liquidez en la venta de sus activos.

---

<sup>198</sup> OBREGÓN ROJO, Carlos, *op.cit.*, nota 198, p. 1.



En esa guisa es de señalar que la bursatilización de activos es conocida en el ámbito internacional como titulización de activos como en el caso español.<sup>199</sup>, y nos referimos a éste por estar castellanizado, aunque el concepto es propio del derecho anglosajón bajo la figura de la “*securitization*”.

En estos términos es que primigeniamente nos referiremos a la palabra propia de la lengua inglesa “*securitization*” la que proviene etimológicamente de “*security*”, que en español se traduce como título o derecho de naturaleza económica, de donde su significación es más amplia ya que significa transformación en títulos, lo que en castellano se entiende como “titulizar”.

Destaca el que el término del que deriva *securitization* se aprecia por primera vez en 1977 en la columna denominada “*Heard on the Street*” en el *Wall Street Journal* tras la sugerencia de su empleo por Lewis S. Ranieri, del que el autor español en consulta Antonio Tena Centeno expresa “...cuyo papel en el nacimiento del mercado esta descrito en el Apéndice A. el propio periódico señala que la palabra no existía en lengua inglesa pero era perfectamente entendible (de forma incipiente, eso sí) en la jerga de Wall Street”.<sup>200</sup>

Ya en el concepto castellanizado ha de referirse que la Real Academia de la Lengua refiere que titulizar a partir de su vigésima segunda edición (2001) es “convertir determinados activos generalmente préstamos en valores negociables en el mercado”.

Ahora bien, algunos autores consideran a esta llamada novedad de la titulización en el caso español caso de Salem, Sánchez Asiaín, Cummings, Henderson y Scout, Morrisyn o Rosenthal) quienes llegan referirla como “...el proceso mediante el cual los flujos financieros originados por una agrupación predeterminada de operaciones crediticias que son cedidas básicamente por entidades financieras, se destina, una vez transformados a la emisión de valores negociables atendidos con dichos flujos”.

<sup>199</sup> TENA CENTENO, Antonio, *op.cit.*, nota 24, p.87.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 88.



Desde la perspectiva del derecho español Payá considera que “...es el proceso financiero en virtud del cual el titular de una cartera de derechos de crédito y beneficiario de la financiación, la entidad originadora, acude a los mercados de capitales mediante la interposición de una entidad instrumental que emite valores negociables cuyas obligaciones de pago están únicamente respaldadas por la cartera de derechos de crédito que la entidad originadora cede a la entidad instrumental, y por los mecanismos de mejora crediticia que la entidad instrumental establezca al efecto”.

En consulta de otro autor Alegría ya para 2006, en la que es definida como “...un proceso de carácter financiero mediante el cual el titular de bienes (llamado a estos efectos originantes) los transmite a un vehículo con el fin de que éste emita sobre la base de ellos valores negociables susceptibles de ser colocados y/o negociados mediante oferta pública”.

Otro autor español Tapia en 1998 aporta una definición cuyas bases se sientan en la naturaleza jurídica de la figura refiriendo que “...es el proceso en virtud del cual un sujeto (acreedor originario) que ostenta una posición jurídica acreedora (actual o potencial) respecto de otro u otros sujetos (deudores) que deben hacer frente al pago de su deuda en uno o varios momentos futuros, cede (cedente) aquel derecho de crédito de manera onerosa mediante una compraventa a otro sujeto, con personalidad jurídica o sin ella, pero dotado, en todo caso, de autonomía patrimonial (cesionario), quien integra aquel crédito en su patrimonio y emite valores que serán adquiridos por inversores, preferentemente institucionales”.

En opinión de García Baquero y Maza apuntan que “...la titulización es un proceso financiero que consiste en transformar cualquier activo susceptible de generar una corriente de ingresos en títulos o valores negociables. De este modo se convierte un activo habitualmente ilíquido en otro que puede ser transmitido, cedido o vendido entre inversores financieros”.



Así la Bursatilización conocida como la Titulización es un procedimiento que implica una transformación de la naturaleza de los denominados “activos futuros predecibles”, ya que virtud al mismo no sólo se trasforma el grado de liquidez de los activos, sino también en otros aspectos que caracterizan al activo como lo es lo referente a su valor económico en lo que podemos encontrar el nivel de riesgo o lo relativo a la concentración de dicho riesgo en función a la diversificación geográfica o por el numerario de los deudores.

Se habla también desde el punto de vista de un elemento de transformación de los flujos de caja originados por los activos o derechos de cobro pertenecientes al originador (por la entidad que crea el derecho de cobro) en una corriente continua de pagos, haciendo que el originador obtenga una financiación que se respalda por activos a través de un préstamo o títulos de deuda, los que son conocidos como “*assets-backed securities*” o ABS con recurso limitado a los derechos de crédito siendo una financiación de naturaleza autoliquidativa.

Consideración aparte merece el elemento de transformación, que encuentra apoyo doctrinal, sin embargo existe otra posición encontrada que cuestiona dicha transformación la que si bien puede defenderse desde el punto de vista de una transformación económica, se sostiene que jurídicamente los créditos originales y los valores que participan de la titulización conservan su identidad sin modificarse o transformarse. Este elemento será de singular importancia para efecto de nuestra investigación una vez que se analicen los proyectos entre ellos, el más destacado que se presentó en México y que ha sido juzgado (caso Sonora).

Pese a ello es innegable que sí hay un proceso de modificación virtud a que el grado de liquidez del activo que no tenía esa característica se obtiene a través de la titulización, pudiendo expresar que hacer líquido el derecho a cobro que se tenía a posteriori, o a hacer líquido el futuro de activo predecible.



En este sentido el hacer líquidos en presente los flujos de los que sólo se espera recibir en un futuro es que nos lleva a centrar nuestro estudio el tema de la “liquidez”.

En este sentido es de referir que se entiende por liquidez, de la que en opinión de *Boulding* “es una cualidad de los activos... que no es concepto clara y fácilmente medible”. En opinión de *Hirshleifer* la considera como “...la capacidad del activo para convertirse en el tiempo en fondos disponibles para su inmediato empleo o reinversión aproximadamente en la forma de dinero”.

Así en el mundo de la titulización, la liquidez aplicada a ésta, no es otra cosa que un reflejo de la confianza en el sistema, la que, en tanto perdura servirá de motor para facilitar más y mayores operaciones futuras dentro de un mercado geográfico y de tipo de activos.

En este orden es imposible no referirse a la definición que otorga de la titulización que propone Basilea II<sup>201</sup> por el Comité de Supervisión bancaria (Convergencia Internacional de Medidas y normas de capital, en 2004, la que expresa “*Una titulización tradicional es una estructura en la que los flujos de caja procedentes de un conjunto de posiciones subyacentes se utiliza para atender, al menos, al servicio de dos posiciones diferentes de riesgo estratificadas o ramos que reflejan distintos grados de riesgo de crédito. Los pagos efectuados a los inversionistas dependen del rendimiento de las posiciones subyacentes especificadas, y no se derivan de una obligación por parte de la entidad en las que se originan esas posiciones: Las estructuras estratificadas o por tramos que caracterizan a las titulizaciones difieren de los instrumentos ordinarios de deuda preferente o subordinada, por tanto que los tramos de titulización subordinados pueden absorber las pérdidas sin interrumpir los pagos contractuales a los tramos de*

---

<sup>201</sup> Es el segundo de los Acuerdos de Basilea. Dichos acuerdos consisten en recomendaciones sobre legislación y regulación bancaria y son emitidos por el Comité de supervisión bancaria de Basilea. El propósito de Basilea II, publicado inicialmente en 2004, es la creación de un estándar internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos.



*mayor preferencia, mientras que la subordinación en una estructura de deuda preferente o subordinada se refiere a la prestación del derecho a percibir un ingreso procedente de una liquidación”.*

Ahora bien, desde el punto de vista financiero, la titulización se define como un proceso de conversión de unos derechos de crédito poco líquidos en otro tipo de activos financieros más líquidos, que pueden negociarse entre los inversores. También se ha referido a la titulización como un mecanismo del que pueden valerse las empresas, sean o no entidades de crédito, para obtener financiación ajena mediante la emisión de valores, segregando de su patrimonio un número determinado de activos con cuyos rendimientos se atenderá el servicio financiero de los valores emitidos, constituyendo a su vez dichos activos la garantía básica del cumplimiento de las obligaciones de pago asumidas.

Desde el punto de vista jurídico, la titulización es un proceso en virtud del cual un sujeto (acreedor originario) que ostenta una posición jurídica acreedora —actual o potencial— respecto de otro u otros sujetos (deudores) que deben hacer frente al pago de su deuda en uno o varios momentos futuros; cede (cedente) aquel derecho de crédito —de manera onerosa y generalmente mediante una compraventa— a otro sujeto, con personalidad jurídica o sin ella, pero dotado, en todo caso, de autonomía patrimonial (cesionario), quien integra aquel crédito en su patrimonio y emite valores negociables con la garantía del derecho o derechos de crédito cedidos, valores que serán adquiridos por inversores, preferentemente institucionales.

De conformidad a lo anterior resulta ahora oportuno advertir lo que para efectos de este trabajo doctoral se entiende por titulización o bursatilización de activos, la que se puede definir como un procedimiento por virtud del cual derechos de crédito (cualquiera que sea) actuales o futuros, de una entidad son incorporados al vehículo de propósito específico que en el caso mexicano adquiere la característica de fideicomiso y que tras su modificación de algunas de sus características son vendidos a los inversores en forma de valores negociables.



Los futuros activos predecibles pueden ser de tantas clases como utilidad de los mismos, así se tiene el caso de préstamos (hipotecarios) rentas, contratos de suministro, regalías (derechos de autor), pago *in genere* de contribuciones (derechos, impuestos) caso frecuente en el tema del Estado.

Ahora toca referirnos a cuándo apareció la titulización, de conformidad a como quedó establecido con antelación es la década de los años 70's en que la mayoría de los autores encuentran punto de coincidencia para afirmar que es la década en la nace (Frankel, 1997), lo anterior de conformidad lo establece el autor en consulta Tena Centeno Antonio. Sus orígenes como el mismo establece son de una innegable importancia, ya que "...testimonian fundamentalmente el espíritu innovador de los profesionales que desarrollaron esta técnica".

Ahora bien, dicho autor señala que se produce simultáneamente una expansión que le llama "geográfica de la titulización por Europa, a la vez que un proceso paralelo de expansión por tipos de activos susceptibles de ser titulizados".<sup>202</sup>

A este respecto destaca el caso español, en el que la titulización se inicia en España con la denominada Ley sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Titulización Hipotecaria (Ley 19/1992 de 7 de julio. Siendo importante mencionar que la titulización estaba limitada sólo a los activos de mercado hipotecario, pero posteriormente en 1998 con el RD. 926/1998 de 14 de mayo es el instrumento jurídico por el que se regulan tanto los Fondos de Titulización como las Sociedades Gestoras de Fondos de Titulización y se amplió a otros activos distintos a los hipotecarios.

Ahora bien, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la primera Titulización no hipotecaria (ya que sus inicios fueron en materia hipotecaria) en la que se ceden derechos de cobro provenientes de los denominados contratos leasing, siendo que para los años 90's se produce la primera titulización no

---

<sup>202</sup> TENA CENTENO, Antonio, *op. cit.*, nota.24, p. 92.



hipotecaria en Alemania, la cual se llevó a cabo por una filial del Citibank, la que tuvo por efecto ceder préstamos para el consumo.

Fue ya en la última década del siglo pasado que se titulizaron una diversidad de activos que se aprecian en los balances bancarios, tales como leasing, préstamos de consumo, de adquisición de automóviles, de pago de tarjetas de crédito y hasta préstamos a estudiantes y de pequeñas y medianas empresas (caso de las PYMES).<sup>203</sup>

Sostiene el autor Tena Centeno que “Igualmente, la titulización amplió su ámbito de aplicación desde finales de los años noventa, con la emisión de fondos de titulización respaldados por activos del sector público<sup>204</sup>, en los que el repago de la deuda, una vez más recae en exclusiva en los flujos generados por los activos sin tener en cuenta la capacidad de pago de la administración pública que realiza la emisión”.<sup>205</sup>

Como dato importante es en la República Italiana en la que de forma más recurrente en el pasado reciente ha encontrado una financiación más ventajosa y de reducción de deuda pública.

Pese a lo anterior es a partir del año de 2002, en que el posicionamiento de Eurostate establece limitaciones en la calificación de dichas emisiones del sector

---

<sup>203</sup> A este respecto debe considerarse que la titulización es parte de un nuevo modelo de negocio con una forma de gestión del riesgo más sofisticada para las entidades de crédito, ya que les permite desligar sus actividades de concesión de préstamos de la cantidad y tipo de riesgos que asumen en última instancia. En este caso atención especial merece la titulización como mecanismo financiero que facilita la financiación —particularmente bancaria— de las PYMES, Capítulo 2. Titulización de Activos en Iberoamérica, disponible en Internet en <http://www.iimv.org/estudioTitulización/cap 2.pdf>, Consultada el 16 de Julio de 2013.

PYMES en el caso del Estado mexicano son las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES), constituyen la columna vertebral de la economía nacional por los acuerdos comerciales que ha tenido México en los últimos años y asimismo por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México existen aproximadamente 4 millones 15 mil unidades empresariales de las cuales 99.8 son PYMES que generan 52% del Producto Interno Bruto (PIB) y 72% del empleo en el país.

<sup>204</sup> Que es la que nos interesa en la presente investigación.

<sup>205</sup> **TENA CENTENO, Antonio**, *op.cit.*, nota 24, p. 93.



público dejándolas fuera de balance, atendiendo entre otras a la transferencia real de riesgo y el tema de las garantías públicas.

En lo tocante al desarrollo de la titulización se ha señalado de un periodo de diez años para poder desarrollarse un mercado de titulización en una nueva jurisdicción ello de conformidad a la experiencia llevada a cabo en Estados Unidos e Inglaterra.

Ahora bien, ya en nuestro derecho nacional, el esquema de bursatilización así llamado tiene su origen en el denominados certificado bursátiles que llegaron a nuestro derecho con motivo de las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley del Mercado de Valores que tuvieron lugar por publicación por Decreto del ejecutivo Federal el 30 de abril del 2001 publicado en DOF el 1º de junio de 2001, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley del Mercado de Valores, el que estableció que: son valores, los certificados, demás títulos de crédito y documentos que se emitan en serie o en masa en los términos de las leyes que los rijan, destinados a circular en el mercado de valores, incluyendo las letras de cambio, pagarés y títulos opcionales que se emitan en la forma antes citada y, en su caso, al amparo de un acta de emisión, cuando por disposición de la ley o de la naturaleza de los actos que en la misma se contengan.

En adición tomar en cuenta que de conformidad al Decreto por el que se reforman los artículos 14 Bis 6 y 14 Bis 7 adicionados a la Ley del Mercado de Valores por decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. Refería que son títulos de crédito que se emiten en serie o en masa y están destinados a circular en el mercado de valores y cuyos emisores pueden ser entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas y municipios.

Elementos a partir de los cuales es que el certificado bursátil tiene presencia en el tema de la bursatilización de activos cuyos emisores pueden ser los sujetos que para esta investigación son de singular relevancia a saber los niveles



subnacionales (entidades federativas y Municipios) y con base en los cuales se entiende la construcción de los grandes proyectos de bursatilización a los que hoy en día recurren estos entes de derecho público con más y mayor frecuencia, ello hace destacar lo novedoso del tema que nos ha ocupado y del que poco se ha hecho referencia en los proyectos que tiene por efecto regular el endeudamiento de dicho niveles.

De conformidad al análisis que le ocupa a la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas de conformidad al artículo 14 Bis de la Ley del Mercado de Valores "... los certificados bursátiles deberán contener determinadas características, lo que consideró más puntual, sería hacer referencia específica al macrotítulo del certificado bursátil, en el cual y de acuerdo a la legislación aplicable, deberá incluirse lo siguiente:

1. La mención de ser certificados bursátiles y títulos al portador;
2. Tratándose de entidades federativas y municipios únicamente estarán obligadas a señalar su denominación;
3. El importe de la emisión, número de certificados y, cuando así se prevea, las series que la conforman, así como el valor nominal de cada uno de ellos. Adicionalmente la especificación del destino que haya de darse a los recursos que se obtengan con motivo de la emisión;
4. El tipo de interés que, en su caso devengarían;
5. El plazo para el pago de capital y, en su caso, intereses;
6. Las condiciones y formas de amortización;
7. El lugar de pago;
8. En su caso, las causas de vencimiento anticipado, entre las que podrían incorporarse las relativas al incumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer a cargo del emisor;



9. La especificación, en su caso, de las garantías que se constituyan para la emisión;
10. El lugar y fecha de emisión;
11. La firma autógrafa del representante o apoderado del emisor, quien deberá contar con facultades generales para suscribir títulos de crédito en los términos de las leyes aplicables, y
12. La firma autógrafa del representante común de los tenedores, haciendo constar su aceptación y declaración de haber comprobado la constitución y existencia de los bienes objeto de las garantías de la emisión, así como sus obligaciones y facultades.

En la hipótesis de que la emisión de los certificados bursátiles conste en diferentes series, estos otorgarán a sus tenedores iguales derechos para cada una de ellas.

Igual que los certificados de participación<sup>206</sup>, los certificados bursátiles podrán llevar cupones adheridos para el pago de intereses y en su caso, para las amortizaciones parciales, los cuales podrán negociarse por separado. Los títulos representativos podrán amparar uno o más certificados y se mantendrán depositados en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en dicha Ley.

Vale la pena referir que los Certificado de Participación consisten en un contrato de fideicomiso en el que se depositan bienes, valores o derechos que permiten al fiduciario la emisión de los certificados mediante los que obtiene financiamiento

---

<sup>206</sup> A este respecto vale la pena mencionar que este certificado de participación ordinaria es el antecedente del certificado bursátil, así desde 1998 en México existía la posibilidad de efectuar operaciones públicas y privadas de bursatilización a través de los Certificados de Participación Ordinaria (CPO), sin embargo no fue sino hasta la reforma a la Ley del Mercado de Valores, que tuvo lugar en 2001, cuando apreció la figura del certificado bursátil, creado únicamente para efectuar emisiones públicas. A partir de entonces fue posible colocar deuda a emisores que no habían tenido acceso al mercado, como los Estados y municipios, empresas paraestatales, organismos multilaterales y bursatilización de hipotecas.



por un periodo mínimo de tres años. Considerado éste como el medio más característico para bursatilizar cuentas por cobrar, activos, derechos de cobro etcétera.<sup>207</sup>

Adicionalmente, tratándose de entidades públicas debe incluirse en el macrotítulo la prohibición relativa a la venta de los certificados a extranjeros.<sup>208</sup>

Tema éste que hemos analizado desde el primer capítulo de esta investigación que se refiere al cumplimiento estricto de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 Constitucional, que se aprecia bajo el concepto doctrinal de prohibición absoluta para los niveles subnacionales, y que salvo el aspecto doctrinario del que se ocupa la autora en consulta, en el que se aprecia un pleno cumplimiento en el tema del certificado bursátil, el que pudiera pensarse que al regirse por la materia propia del mercado de valores, dicho certificado pudiera ser adquirido sin condicionamiento alguno por el gran público inversionista (concepto genérico), al que no se le pide como requisito su nacionalidad y acreditación para la adquisición de los certificados bursátiles.

En el caso Mexicano gran parte del desarrollo de los esquemas de bursatilización que se han presentado se deben como lo sostiene el estudio del CEFP<sup>209</sup> que en el tema de Bursatilización de la Deuda Subnacional "...a la emisión de títulos respaldados por derechos de cobro o peaje que han efectuado concesionarios carreteros. No obstante, de gran importancia ha sido la emisión, a partir de 2002, de títulos respaldados por hipotecas y el crecimiento de la deuda subnacional. En 2008, las emisiones privadas y públicas de certificados bursátiles en México sumaban 145 millones 627 mil pesos, siendo el instrumento que ocupa el mayor

---

<sup>207</sup> **Grupo BMV**, Cotizar en Bolsa, disponible en Internet en [http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_vtp/BMV/BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos/\\_rid/223/\\_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&retp=BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos&repiddoc=215&repinline=true](http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_83b_inscripcion_y_prospectos/_rid/223/_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&retp=BMV_83b_inscripcion_y_prospectos&repiddoc=215&repinline=true), Consultada 25 de febrero de 2014.

<sup>208</sup> **VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe**, *op.cit.*, nota 121. pp. 71, 72,73.

<sup>209</sup> **CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**. LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, CEFP/121/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1212009.pdf>, Consultada el 22 de abril de 2013, p. 12.



porcentaje (87.4 por ciento) en el mercado de títulos de deuda. Dentro de ellas resalta la importancia de la bursatilización de la deuda subnacional que de 90 millones en 2001 pasó a 8,208 millones de pesos después de haber alcanzado 35 mil millones en 2007; cifra que seguramente será superada en 2009 dadas las operaciones que estarán efectuando estados y municipios como medida para enfrentar la escasez de recursos federales”.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *op.cit.*, nota 209., p. 13.



### III.- Conclusiones.

**PRIMERA.-** Los ingresos de los niveles subnacionales son muchos y muy variados atienden de conformidad a la Constitución en principio, al ejercicio de la potestad tributaria, que recae en dichos niveles. De igual manera a los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y a los provenientes del marco del Federalismo.

**SEGUNDA.-** Es el Federalismo que se materializa en la coordinación fiscal, que los hace ser beneficiarios de recursos federales a los niveles subnacionales. Virtud a ella es que dichos niveles reciben como primer rubro las llamadas participaciones federales, y otros ingresos con los que construyen en gran porcentaje sus leyes de ingresos los niveles estatales y de igual manera los municipios.

**TERCERA.-** Son variados, múltiples y *suis géneris* los ingresos que por y con motivo de la coordinación fiscal se reciben por los niveles subnacionales en el Estado Mexicano, que van desde los propios y diseñados desde la Ley Secundaria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, punto quinto párrafo segundo de la CPEUM hasta aquéllos que no tienen justificación en el marco constitucional y que solo constituyen un remedio desde perspectiva política al alivio de las finanzas públicas de dichos niveles, que se deben a diversas causas: desde mala administración, falta de vigilancia y demás, pero que distorsionan y erosionan bases tributarias, principios de generalidad y hasta derechos de particulares, encontrando una salida de carácter meta jurídico que se hace visible a partir de los años en que se aprende a vivir en democracia.

**CUARTA.-** El Estado Federal Mexicano es en gran medida responsable de permitir que los niveles subnacionales carezcan de los ingresos que por ellos debieran de constituir el numerario capaz de integrar en porcentajes altos sus ingresos propios. Lo anterior debido a que aquél se presenta como el nivel que



desde su potestad tributaria, establece medidas que sirven de paliativo a los problemas de dichos niveles, solucionando de forma mediática sus problemas en las finanzas públicas.

**QUINTA.-** Las medidas adoptadas en los últimos años por el Gobierno Federal, nos hacen advertir que pese a que dichas medidas iniciaron en la época de la primera transmisión del poder ejecutivo federal a un partido distinto (años 2000) época en la cual era impensable para éste que dichas medidas pudieran constituir compromisos transexenales, que hora a casi catorce años siguen constituyendo una política de continuidad en el alivio de las finanzas nacionales en los niveles subnacionales.

**SEXTA.-** El marco referido resulta ser ambiente propicio (campo fértil) para que Estados, Municipios y el caso *suis géneris* del Distrito Federal direccionen su política financiera al tema del endeudamiento.

**SÉPTIMA.-** Es el endeudamiento en su vertiente tradicional, uno de los modelos que hoy podemos afirmar se ha agotado, ante el uso desmedido, mal administrado y mal obtenido por los niveles subnacionales, lo que ha originado en los últimos años que la Federación, desde el Ejecutivo y Legislativo Federal se ocupen de su regulación desde la perspectiva constitucional.

**OCTAVA.-** Ello hace que se direccionen su política de endeudamiento de los niveles subnacionales hoy, hacia modelos nuevos que les permitan obtener mayores niveles de recursos que requieren, un poco para aliviar lo que hoy se encuentra comprometido en modelos de endeudamiento tradicional, lo que hace que se presente atractiva la bursatilización pues son titulares de futuros de activo de predecibles.

**NOVENA.-** Desde ahora, se debe dejar sentado que si bien es una tendencia internacional a la que ha acudido el Estado contemporáneo como una forma de hacerse de recursos presentes al ser titular de futuros de activo predecibles (la recaudación de contribuciones), siendo ello posible en el Estado Mexicano a partir



de la modificación a la Ley del Mercado de Valores en el año 2001, no deja de reconocerse que el esquema de bursatilización que en el ámbito internacional es llamado titulización no es un mecanismo asequible como lo es, para los particulares, ya que en el caso del Estado se comprometen los recursos públicos.



#### IV.- Fuentes de información.

##### I. Bibliografía.

**AJA CADENA, Jesús F.**, *Actualización del Proceso de Aprobación y Contratación de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, Tesina para obtener el grado de especialista en Derecho Financiero, Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.

**AMIEVA HUERTA, Juan**, *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2002.

**ARELLANO CADENA, Rogelio**, *Retos y Propuestas, Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur**, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University, Press, México, 1999.

**ASTUDILLO MOYA, Marcela**, *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Colección Jesús Silva Herzog-Miguel Ángel Porrúa, Coedición Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México, 1999.

**BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *Perspectiva Constitucional de la deuda pública: constitucionalidad de la bursatilización de activos estatales*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Universidad la Salle, Facultad de Derecho. México, 2011.

**BORENSZTEIN, Eduardo, et al.**, *Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público: progreso social y económico en América Latina*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 2007.

**BRAGE CAMAZANO, Joaquín**, “Estudio Preliminar. El federalismo alemán”, en Häberle, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del*



*Estado Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**BUGEDA LANZAS, Jesús**, “Bursatilización del Crédito en México”, *Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza*, Editorial Porrúa, México, 1997.

**CABRERA BECK, Carlos G.**, *El nuevo federalismo internacional: la soberanía de la unión de países*, Porrúa, México, 2004.

**CERVANTES AHUMADA, Raúl**, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 1ª reimpresión, Editorial Herrero, México, 1992.

**CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz**, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

**CORTINA ORTEGA, Gonzalo**, *Prontuario Bursátil y Financiero*, Editorial Trillas, México, 1995.

**CRUZ COVARRUBIAS, Armando E.**, *Federalismo Fiscal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.

**DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús**, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

**DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael**, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1989.

**DEL ANGEL MOBARAK, Gustavo**, *El crédito público en la historia hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012.

**DEL VALLE TORRES, Luis G.**, *Sistema Fiscal Federal Mexicano: su revisión ante las teorías y los principios jurídicos y económicos*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, México, 1999, T. XV.



**DÍAZ CAYEROS, Alberto**, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 1995.

**DÍAZ FLORES, Manuel**, *Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica, Economía, Sociedad y territorio*, Volumen III, número 11, Colegio Mexiquense, A.C., México, 2002.

**FAYA VIESCA, Jacinto**, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

**FAYA VIESCA, Jacinto**, *Finanzas Públicas*. 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.

**FERREIRO LAPATZA, José Juan (Coord.)**, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993.

**FERREIRO LAPATZA, José Juan**, *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

**FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador**, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.

**GÁMIZ PARRAL, Máximo N.**, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

**GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo**, *Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*, Madrid, 2000.

**GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina**, *Derecho Tributario consideraciones Económicas y Jurídicas*, Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Argentina, 1996.

**GIULIANI FONROUGE, Carlos M.**, *Derecho Financiero, Tomo I Actividad Financiera. Presupuesto Poder Tributario y Obligación Tributaria*, 9ª Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004.



**GÓMEZ LÓPEZ, Antonio Surisadai**, *Integración y distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2013.

**GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio**, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

**GUERRERO GARCÍA, Javier**, *La lucha por el Federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. Porrúa. México, 2005.

**HALLIVIS PELAYO, Manuel L.**, *Fisco, federalismo y globalización en México*, Tax Editores, México, 2003.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia**, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

**HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

**HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *Las finanzas públicas locales en México: Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, Editorial Porrúa, México, 2011.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Editorial Porrúa, México, 2007.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1985.

**LABAND, Paul**, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.



**LABRA MANJARREZ, Armando, et al.,** *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**LARIS CASILLAS, Jorge,** *Sistema de Coordinación Fiscal. Propuesta de Modificación en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto de Administración Pública, México, 2006.

**LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,** *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, T. XI.

**MANSELL CARSTENS, Catherine,** *Las Nuevas Finanzas en México*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Milenio, 2001.

**MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, et al.,** *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

**MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo,** *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario 1. Introducción al Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General)*, Ediciones Estudios Financieros, Madrid, 2002.

**MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Enrique,** *Federalismo Hacendario. Análisis, retos y perspectivas. Primera Convención Nacional Hacendaria en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2006.

**MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio,** *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Badajoz, Barcelona, 2005.



**MORA BELTRÁN, Jorge Armando,** *Ley de Coordinación Fiscal comentada,* Porrúa, México, 2008.

**NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M.,** *Derecho Presupuestario. (Temas Selectos),* Editorial Porrúa, México, 2006.

**OBREGÓN ROJO, Carlos,** *Aspectos legales de la bursatilización de activos,* Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Escuela Libre de Derecho, México, 1998.

**PALACIOS ALCOCER, Mariano,** (Coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales,* Porrúa, México 2003.

**PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A.,** *Introducción al Derecho Presupuestario: Naturaleza y Efectos Jurídicos,* Editorial Porrúa, México, 2004.

**QUEVEDO, Braulio,** *Para entender el Federalismo Fiscal Mexicano,* Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2013.

**RETCHKIMAN Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo,** *El Federalismo y la Coordinación Fiscal,* Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

**ROJAS GUTIÉRREZ, Francisco J.,** *Discrecionalidad Presupuestaria y Rendición de Cuentas en Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**ROMERO GARCÍA, Felipe,** *El valor sistema tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición,* Servicio de publicación, Universidad de Cádiz, España, 2005.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando,** *Lecciones de Derecho Financiero,* Editorial Universidad Complutense, España, 1994.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando,** *Sistema de Derecho Financiero, Introducción Volumen primero, Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho*



*Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.

**SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto**, *Hacia el Federalismo Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997.

**SCHUSTER, Carla**, *Ordenanza Tributaria Alemana, Abgabenordnung*, 2000, Editorial Colex, Madrid, 2001.

**SERNA DE LA GARZA, José María**, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Serie Estudios Jurídicos, Número 55, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

**SUÁREZ DÁVILA, Francisco**, “¿Federalismo hacendario o feudalismo hacendario?”, en *las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2005.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *El Federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie número 3, Editorial Color, S.A. de C.V., México, 2006.

**URIBE LARA, Guillermo**, “El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos”, en Familiar, Jorge (Coord.), *et al., Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Editorial Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.

**VAZQUEZ PANDO, Fernando. A.**, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1990.

**VELASCO CRUZ, José Luis**, *El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1999.

**VERGARA RIVAS, Fabiola G.**, *El Certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, Breviarios Jurídicos, Editorial Porrúa, México, 2005.



**VILLEGAS B., Héctor**, *Manual de finanzas públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.

**VILLEGAS, B., Héctor**, *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 5ª Edición ampliada y actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

**ZUBIZARRETA G., Armando F.**, *La Aventura del Trabajo Intelectual*, Primera Reimpresión, Edición Addison Wesley Longman, México, 1998.

## II. Hemerografía.

**ALVARADO ESQUIVEL, Miguel De Jesús**, “El Presupuesto del Estado. Principios Constitucionales y su adecuado ejercicio”, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, Ars Iuris, Núm. 30, México, 2003.

**ÁLVAREZ ARANA, José Federico**, “Crecimiento de la Recaudación de Repecos desde la Participación de las Entidades Federativas”, *INDETEC*, No. 3, Jalisco, México, 2007.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION**, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011, Junio de 2011, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica\\_EntidadesFed yM](http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica_EntidadesFed yM). Consultada el 3 de abril de 2013.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, Cámara de Diputados, *Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013*, Agosto de 2013, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS\\_IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS_IAGF_2013.pdf). Consultada el 6 de abril de 2013.



**BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald L.**, “Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal 1, No. 84, Marzo, Jalisco, México, 2007.

**BOJORQUEZ LEÓN, César**, “Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios”, *INDETEC*, No. 2, Jalisco, México, 2007.

**BORRAYO, Rosa**, “Los Gravámenes Federales en el Sistema de Participaciones”, *INDETEC*, No. 45, Jalisco, México, 1986.

**Capítulo 2. Titulización de Activos en Iberoamérica**, disponible en Internet en <http://www.iimv.org/estudioTitulización/cap2.pdf>. Consultada el 16 de Julio de 2013.

**Capítulo II. La bursatilización de activos 2.1.La transformación de los mercados financieros**, disponible en Internet en [http://www.catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf](http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf). Consultada el 2 de abril de 2013.

**CARBALLO BALVANERA, Luis**, “La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas”, *Publicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 2000.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *La Deuda Subnacional en México*, CEF/125/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>. Consultada el 3 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *El papel del Mercado Bursátil en el crecimiento económico*, CEF/001/2010, disponible en Internet en



<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/enero/cefp0012010.pdf>

Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura.

Cámara de Diputados, *El Mercado de Valores en México*, CEFP/124/2009, disponible en Internet en

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp/2009cefp1242009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura.

Cámara de Diputados, *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, CEFP/121/2009, disponible en Internet en

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1212009.pdf>.

Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura,

*Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas*, CEFP/112/2009, disponible en Internet en

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1122009.pdf>.

Consultada el 22 de abril de 2013.

**CORONADO QUINTANILLA, Jaime,** *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos*

*Subnacionales*, disponible en Internet en [http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc\\_download/423-publication-12-](http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html)

[publicfinancesust-sp.html](http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html). Consultada el 3 de abril 2013.

**DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier,** “Cambios en los fondos de

participaciones a partir del 2014”, *INDETEC, Federalismo Hacendario*, número 182, noviembre–diciembre, México, 2013.

**DÍAZ CAYEROS, Alberto,** “El Federalismo y los límites políticos de la

redistribución”, *INDETEC, Trimestre Fiscal*, No.84, Jalisco, México, 2007.

**FAYAD MENESES, Omar,** “El Modelo de Coordinación fiscal ya no funciona”, *A*

*Regional.com*, Año 1 No. 6, 2007, México.



**Fitch Ratings México, Listado de calificaciones por Sector, Junio de 2014,** disponible en Internet en <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/edos/default.aspx>.

Consultada el 2 de julio de 2014.

**GARCÍA SANTILLÁN, Arturo, et al., La Bursatilización de las Participaciones Federales (El caso de Estado de Veracruz),** disponible en Internet en [http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num\\_2\\_feb\\_2010\\_005.pdf](http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num_2_feb_2010_005.pdf).

Consultada el 3 de abril de 2013.

**Glosario de Términos Financieros,** disponible en Internet en <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>. Consultado el 24 de febrero 2014.

**GÓMEZ DE LA O., Eduardo,** “La Coordinación entre el ámbito de Gobierno en el Proceso Presupuestario”, *INDETEC, Hacienda Municipal, Sistema de Coordinación Municipal*, Trimestre Marzo, No. 93, México, 2006.

**Grupo BMV, Cotizar en Bolsa,** disponible en Internet en [http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_vtp/BMV/BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos/\\_rid/223/\\_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&reptp=BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos&repfiddoc=215&repinline=true](http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_83b_inscripcion_y_prospectos/_rid/223/_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&reptp=BMV_83b_inscripcion_y_prospectos&repfiddoc=215&repinline=true).

Consultada 25 de febrero de 2014.

**HRRatings Metodología de Calificación para la Bursatilización de Flujos Futuros México,** Agosto 2008, disponible en Internet en <http://www.hrratings.com/docs/metodologia/0Metod%20para%20Flujos%20Futuros%20WEB.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2013.

### III. Cibergrafía.

**La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012,** disponible en Internet en



<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>. Consultada el 12 de enero de 2014.

**LUNA RAMOS, Margarita Beatriz y COSSÍO DÍAZ, José Ramón**, *Acerca de las inversiones públicas productivas*, disponible en Internet en <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecuman9/ecunam0909.pdf>. Consultada el 6 de agosto de 2013.

**ORTÍZ RUÍZ, Miguel**, “El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal”, *INDETEC*, Bimestral No. 73, Noviembre-Diciembre, México, 1991.

**Plan Anual de Financiamiento de la Federación 2014**, disponible en Internet en [www.shcp.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/paf\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf). Consultada el 10 de enero de 2014.

**Presenta Fox el programa “Oportunidades”; no se usará con fines políticos, asegura**, México, *Proceso*, 6 de marzo de 2002, disponible en Internet en <http://www.proceso.com.mx/?p=240359>, Consultada el 30 de noviembre de 2013.

**PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA**. Mesa VI Colaboración y Coordinación Intergubernamentales Comisión Técnica No. 4, *Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en materia de Deuda Pública Propuesta Preliminar*, disponible en Internet en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/proejecutivas/mesa6/ct4.pdf>. Consultada el 3 abril del 2013.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, “El Derecho de la Deuda Pública”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 71, 1984-1985, Madrid

**SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION ESTADO DE VERACRUZ**. *Deuda pública y Bursatilización-Gobierno del Estado de Veracruz*, disponible en Internet en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/.../tf17-cpc-06-deuda-pub-burs.pdf>, Consultada el 3 de abril de 2013.



**SOUR, Laura**, “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? Gestión y Política Pública”, Volumen XIII, número 3, Segundo Semestre, *Publicación Dictaminada de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica*, México, 2004.

**TENA CENTENO, Antonio**, *La Titulización de Activos como instrumento para la financiación de Infraestructuras en España*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Mayo 2011, disponible en Internet en [http://oa.upm.es/721671ANTONIO\\_tena.pdf](http://oa.upm.es/721671ANTONIO_tena.pdf). Consultada el 16 de Julio de 2013.

**TURATI, Marcela y MAYORGA Patricia**, “La cruzada contra el hambre” disponible en Internet en [www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre](http://www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre), Consultada el 12 de enero de 2014.

#### IV. Legislación.

Circular Única de Bancos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se otorgan a las entidades federativas los estímulos fiscales que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2003.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Casas de Bolsa.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Calificadoras de Valores.

Disposiciones Generales Aplicables a los Operadores de Bolsa y Apoderados de Intermediarios del Mercado de Valores para la Celebración de Operaciones con el Público.



Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos de la Federación 2004.

Ley de Ingresos de la Federación 2013.

Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Mercado de Valores.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Educación.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

#### **V. Otras fuentes.**

**PACHECO, Roberto José**, “Diputados aprueban limitar deuda estatal”, *Excélsior*, México, 18 de julio de 2013, Sección Nacional.

# Capítulo Tercero

---

Análisis de procedencia Constitucional. Límites y propuestas (mecanismo de construcción y de control) en la bursatilización de activos en los niveles subnacionales.



**CAPÍTULO TERCERO. Análisis de procedencia constitucional, límites y propuestas (mecanismo de construcción y de control) en la bursatilización de activos en los niveles subnacionales.**

**SUMARIO: I.- Procedencia constitucional del endeudamiento en el caso de la bursatilización. A. De conformidad a las prohibiciones absolutas artículo 117, fracción VIII. B. Análisis de los proyectos de conformidad a los proyectos (Caso Sonora), elementos de impugnación. C. Acción de inconstitucionalidad de la que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). D. Análisis desde el punto de vista del egreso artículo 134 constitucional. II.- Accountability en materia de bursatilización de deuda. III.- Mecanismos de construcción de los proyectos. IV.- Límites en los proyectos de bursatilización. V.- Conclusiones. VI.- Fuentes de información.**



## **I.- Procedencia constitucional del endeudamiento en el caso de la bursatilización llevada a cabo por las entidades federativas.**

Es momento ahora de referirnos al tema de la procedencia constitucional del endeudamiento en la vertiente de la bursatilización llevada a cabo por los niveles subnacionales, la que debe en principio estudiarse desde el ordenamiento fundamental la Constitución.

Y lo es así, pues *in génere* el tema del endeudamiento público en cualquiera de sus modalidades incluida la bursatilización exige abordar éste, desde el tema de la Hacienda Pública en el que se encuentra inmerso y éste a su vez en la Constitución de ahí que sea en ella, en la que se articulan las acciones encaminadas a la realización de los propios fines que constituyen y justifican la esencia del Estado, razones las anteriores por las que este tema se abordará desde esa perspectiva.

A más de lo anterior, destaca que dicho tema será analizado a través del trabajo llevado a cabo por el máximo tribunal del país la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la que justamente lleva a cabo ese análisis a la luz de las disposiciones constitucionales para determinar en el caso de los medios de control de constitucionalidad de leyes a que se refiere la Ley Reglamentaria de la fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, si la norma sometida a ese medio de control tiene validez o no, análisis que desde luego se hace de conformidad a la norma fundamental.

Análisis que al momento de resolver la SCJN en la acción de inconstitucionalidad se determina por la competencia como un asunto del que el máximo tribunal conoce del mismo, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 105 fracción II, inciso d) de la CPEUM y posteriormente por el artículo 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se planteó en el caso de la acción de inconstitucionalidad 163/2007 una posible contradicción entre



la Constitución Federal y diversas disposiciones legales en el caso del Estado Sonora.

Más aún lo es así, ya que por disposición constitucional, es que se condiciona la regularidad constitucional del endeudamiento *in genere* a que se pueden someter los recursos así obtenidos, recordemos el concepto de inversión pública productiva ya comentada en páginas previas.

Con gran relevancia se destaca la previsión que a título de prohibición de carácter absoluto se encuentra establecida en el artículo 117, fracción VIII referida en forma particular en el tema del endeudamiento por los niveles subnacionales que ya se ha estudiado a profundidad con antelación y que se refieren a los límites de carácter subjetivo, objetivo y territorial que se deben de respetar en cualquier proyecto de endeudamiento tanto en el caso de entidades federativas como en los Municipios.

Así también, en el tema del presupuesto que se prevé en el artículo 126 Constitucional, el del egreso artículo 134 Constitucional y hasta en tema de rendición de cuentas, lo que pone en evidencia el que nuestro estudio se lleve a cabo desde la CPEUM.

#### **A. De conformidad a las prohibiciones absolutas artículo 117 fracción VIII.**

Como ya ha sido tratado en forma previa la contratación de deuda a nombre de una entidad federativa por parte de los ejecutivos locales, se tiene que hacer de conformidad a las bases que se establezcan en la propia Constitución Local de cada Estado<sup>211</sup>, ordenamientos en los que se establece que es atribución del

---

<sup>211</sup> Y se dice en este preciso caso del Estado y no entidad federativa, en razón de que debemos de tener presente que son precisamente los Estados los que encuentran dicha autorización primigeniamente en sus Constituciones Locales, por lo que no se puede utilizar en este caso el término de entidades federativas, caso en el que sí quedaría comprendido el Distrito Federal. Y es precisamente por ello en atención a que éste a diferencia de los Estados no tiene Constitución



Congreso del Estado (del que se trate) autorizar a otro de los poderes –ejecutivo estatal– a fin de que contraiga deuda en nombre del Estado, fijándole expresamente las bases, lineamientos a que debe sujetarse, todo ello en respeto y sin vulnerar lo establecido en el artículo 117 fracción VIII.

Así recordadas las “prohibiciones absolutas”, las que desde la perspectiva de la doctrina en el ámbito constitucionalista es conocido el contenido del art.117 Constitucional, de las que en este caso, sólo destacamos la contenida en la fracción VIII, del artículo 117 por referirse únicamente al endeudamiento de los niveles subnacionales, el que por su importancia en el tema que ahora nos ocupa se cita a continuación:

“Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa ni indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.

Ahora nos toca ocuparnos única y exclusivamente de la prohibición absoluta establecida en el acápite de la fracción VIII del artículo 117, ello en razón de que por lo que corresponde al párrafo segundo que se refiere a la posibilidad de contratación de deuda por los niveles subnacionales –Estados y Municipios- sino

---

Local sino un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y además porque como ya se ha destacado en páginas previas en el tema del endeudamiento el Distrito Federal le es autorizado el techo de endeudamiento por el Congreso de la Unión, lo que se autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación para cada año.



cuando se destinen a las denominadas “inversiones públicas productivas”<sup>212</sup> fue ampliamente abordado y en el caso del párrafo primero no es que no haya sido también ampliamente tratado sino que es de singular relevancia en el tema de la bursatilización.

Así, es de traer a estudio ahora el tema de la prohibición absoluta que impide que los Estados puedan contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con límites subjetivos (gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares), objetivos (que no se paguen con moneda extranjera) y territoriales (que no se paguen fuera del territorio nacional).

Ahora bien, ¿estos límites son respetados en los esquemas de bursatilización de activos?

Habrà de referirse en principio que la prohibición absoluta en todos los casos debe de cumplirse, la que en el tema de la contratación de deuda ya estudiada se respeta y es más como se estudió previamente es una disposición que se aprecia de forma constante en todas las legislaciones de deuda de las entidades federativas, sin embargo cuando éste tema se enfrenta a la casi nula regulación en materia de bursatilización de activos, en la que además hay que referir que con la presencia necesaria e indispensable en estos esquemas del denominado VPE, que en nuestra legislación mexicana en la materia se presenta con la figura del “fideicomiso”, en la que la titularidad de los activos futuros predecibles deja de corresponder al que los transfiere, entonces es que surge la pregunta de nueva cuenta, a ellos les aplica dicha prohibición?

En ese orden de ideas retomaremos un concepto que ya se había tratado en capítulo previo, en el que se estableció que en el ámbito de la bursatilización nos trasladamos a las características y particularidades propias del mercado bursátil en las que la emisión de valores una vez que se emiten pueden ser adquiridas por el gran público inversionista, sin establecer limitación alguna.

---

<sup>212</sup> *Vid Supra*. Capítulo Segundo, pp. 188, 189, 190 y 191.



A este respecto es que tenemos que fusionar los temas propios del mercado de valores con las limitantes (prohibiciones absolutas) establecidas por la Constitución cuando la contratación de deuda es por los niveles subnacionales y lo decimos en general pues si bien del primer párrafo del artículo 117, fracción VIII, advertimos se establece que en el tema del endeudamiento referido prácticamente al caso de los Estados de conformidad a la lectura que del acápite del artículo se haga, cuando se da en relación a la fracción VIII, párrafo primero, por ser, hasta el segundo párrafo de la fracción en comento, de la que se advierten las limitantes establecidas en su conjunto a los niveles subnacionales, ya que se habla de Entidades Federativas y Municipios conjuntamente, de ahí que en este caso se haga referencia *in génere* a los niveles subnacionales.

En este sentido la prevalencia la tiene que tener desde luego, la contratación de deuda por los gobiernos subnacionales y a los que bajo ninguna circunstancia puede escapar el tema de los que con ese título se presentan bajo el concepto de “prohibición absoluta”,<sup>213</sup> pese a no estar en esquemas tradicionales y más aún a pretender que al transferir los activos futuros predecibles al VPE, por ese solo hecho no le aplique una prohibición que con carácter de absoluta le debe aplicar simplemente porque los activos futuros predecibles constituyen justamente la recaudación de una entidad federativa, misma que no se puede comprometer con ninguna de las limitantes ya estudiadas desde la perspectiva subjetiva, objetiva y territorial.

Ahora bien, en opinión de la autora Fabiola Guadalupe Vergara Rivas y como ya fue abordado en oportunidad<sup>214</sup> cuando ella se refiere a las especificaciones del Certificado Bursátil, en las que enumera alrededor de doce añade con particular

---

<sup>213</sup> *Cfr.* A este respecto tener presente lo que el Autor **BOCHI MAX, Jalife Arturo, op.cit. nota 154**, destaca en el sentido de que los financiamientos que lleve a cabo el SPV tendrán un comportamiento equivalente a si el Estado fuera el ofertante de los valores o el acreditado de una institución bancaria, todo en razón de que el Estado no se vea envuelto en una situación jurídica que no puede atender por no estar expresamente facultado para ello, como sucede en el caso de los extranjeros respecto de los Estados y los Municipios, pues si se está admitiendo una triangulación financiera, por lo menos debe evitarse el fraude constitucional.

<sup>214</sup> *Vid. Supra.* Capítulo Segundo.



énfasis el elemento que da estricto y cabal cumplimiento al mandato constitucional al que nos hemos referido, la fracción VIII del artículo 117, cuando señala “Adicionalmente, tratándose de entidades públicas debe incluirse en el macrotítulo la prohibición relativa a la venta de los certificados a extranjeros”.

A lo que debemos añadir que para dar cabal cumplimiento al mandato constitucional tendrían que agregarse las limitaciones en cuanto a los elementos en forma amplia, tanto al elemento objetivo no pagadero en moneda extranjera como al territorial no pagadero en el extranjero.<sup>215</sup>

Cumpliendo en adición con el mandato que en estricto acatamiento al ordenamiento constitucional tienen reconocidos los ordenamientos en materia de deuda de los Estados.

Ahora bien, en este orden de estudio se habla entonces de que sí, y sólo si se respeta el orden constitucional es que son viables los proyectos de bursatilización, ya que no puede ser pretexto para no cumplirlo bajo el argumento de la transmisión de los futuros de activo predecibles al VPE, por lo que siempre y cuando se dé

---

<sup>215</sup> *Cfr.* En este mismo sentido pero con otro alcance señala el autor BOCHI JALIFE MAX, lo siguiente: “ En primer lugar, salta a la vista en el artículo 117 Constitucional, en lo referente a las prohibiciones de las entidades federativas, el no contratar empréstitos con personas físicas , morales o autoridades extranjeras, bajo un motivo estricto, consistente en que los Estados no incurran en responsabilidades que puedan dañar la imagen del Estado Mexicano en su conjunto. Pues bien, bajo esa tesitura se desarrolla esta cuestión. Ante la prohibición citada, cabe replantear el procedimiento de bursatilización de activos estatales, en el entendido que no puede comprenderse como un contrato privado ajeno a toda normatividad pública. Como bien sabemos, ello es un error, pues este tipo de contratos no pueden ser ajenos al control constitucional establecido al efecto en materia de deuda pública. Esta operación prevé un vínculo jurídico entre el Estado y el SPV, entre otro el SPV y los inversionistas, y otro lejano e indeseable, que es el del Estado y los inversionistas: La particularidad de esta operación estriba en que el fideicomiso obra por cuenta propia, pero bajo mandato del Estado, sin ser el SPV intermediario o corredor que comunique al Estado con los inversionistas. Luego, es justificable que el tratamiento jurídico de un vínculo sea distinto respecto del otro. La razón por la que se esgrimió lo anterior obedece a que la relación entre el Estado y el SPV es de carácter constitucional, lo que habilita que el Estado contenga el control constitucional de endeudamiento, y ente (sic) caso en particular, la manera en la que ofrece los valores de captación. A lo que se refiere, es que depende del orden de gobierno de que se trate se podrá ampliar o restringir el espectro de posibles inversionistas, **pues no toda bursatilización de este tipo puede ofrecerse al gran público inversionista.** (Lo resaltado es nuestro). BOCHI MAX, Jalife Arturo, *op cit.*, nota 154, p. 254.



cumplimiento en materia de deuda al marco constitucional es que se puede hablar de que los mismos en principio puedan ser viables, hasta este punto.

Lo anterior aún sin calificar si los proyectos vulneran posteriormente el ejercicio de la potestad tributaria de la que son titulares para dos ámbitos impositivos los Congresos estatales y para un solo caso “*suis géneris*” la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para los niveles subnacionales en el caso del Estado Mexicano.

Por lo que válidamente puede sostenerse, que de conformidad a lo establecido por el autor Bochi Jalife respecto del financiamiento estructurado conocido como bursatilización de activos del que señala “*Es un proceso de obtención de recursos financieros mediante la “venta” de parte de los activos de una persona realizada a un vehículo con propósito especial (Special Purpose Vehicle), con la finalidad que éste, a su vez, obtenga financiamiento para resarcir los recursos de quien originó las aportaciones iniciales y solvente la venta de los activos aportados, de modo que también sea dicho vehículo quien amortice las deudas que contrajo con los recursos aportados, y si existe remanente sea revertido al originador, quien logró en su momento la liquidez en la “venta de sus activos”.*”<sup>216</sup>

En ese sentido, es necesario destacar lo que en palabras del autor en consulta, ha sostenido al respecto de lo que en esta operación significa “venta” de los activos, pues el refiere que “...como se analizará más adelante, si bien en la práctica comercial se da un verdadero *True Sale* o venta total de los activos, en lo que respecta al Estado como originador, lo cierto es que se transmite una **propiedad fiduciaria**, que generalmente es imperfecta. En este tema es indispensable citar la generalidad de la operación, para posteriormente enfatizar las particularidades y bondades de esta operación realizada en el marco de las finanzas públicas”.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>217</sup> *Idem*.



De ahí que como se ha sostenido es una operación con particularidades sólo por el hecho de estar en presencia del tema de las finanzas públicas.

Y más aún porque como lo sigue sosteniendo dicho autor “...se trata de una operación de inversión que realiza el originador de los activos, pues afecta a un vehículo de propósito especial parte de su patrimonio para que forme fuente de pago suficiente para el financiamiento que a su vez realice el vehículo, pues los recursos que obtenga el mismo de otros inversionistas será la fuente de pago de los activos “vendidos” al vehículo. De esta forma, el originador se deshace de parte de sus activos (generalmente cuentas por cobrar o cualquier otro intangible) con el fin que el vehículo solicite financiamiento con la garantía de pago constituida en los flujos de efectivo que se generan del cobro de esos activos; y de esa forma, los inversionistas que aceptan obtener ganancias al financiar el vehículo aportan dinero que inmediatamente es trasladado al originador como una especie de “pago” de venta” de los activos aportados por el mismo. Se considera una operación de inversión y no de deuda porque existe la posibilidad de que el vehículo cierre operaciones con ganancias obtenidas a raíz de remanentes y otras cuestiones pactadas, por un lado; y por el otro, no se considera una operación de deuda porque el originador no responde del pago de las inversiones efectuadas con motivo del financiamiento solicitado por el vehículo, de modo que la obligación del originador es exigible hasta el monto de su aportación, sin comprometer el resto de su patrimonio, salvo por lo que respecta al credit enhancement (garantía o refuerzo del crédito), que a la postre se estudiará. **Sin embargo, ello no significa que no configure deuda pública**<sup>218</sup> en virtud de lo que se analizará más adelante”.<sup>219</sup>

Destacamos en ese sentido en adición un comentario de dicho autor para el que la operación de lo que es llamado Financiamiento estructurado no es una operación sencilla, ya que refiere requiere como mínimo diversas personas que

---

<sup>218</sup> Lo resaltado es nuestro.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 181.



intervienen en el proceso, aunado a que como sostiene **es una operación de deuda simulada como una de inversión.**

A más de lo anterior, es decir, en el sentido de que es plenamente un esquema de deuda que en el caso que nos ocupa se lleva a cabo por entidades federativas, existe otro elemento a analizar que tiene que ver con el tema de si existe o no relación entre los sujetos que participan de ella.

En este sentido es de tener presente que el VPE (que adquiere la figura de fideicomiso) sostiene dos relaciones jurídicas independientes, la primera que tiene que ver con el originador y la segunda que tiene con los inversionistas.

Aunque bien pudiera referirse que además de esas dos relaciones separadas no existe otra relación jurídica que se dé entre acreedores del vehículo y el originador de los activos (entidad federativa), es de tomar en consideración que puede darse en algunos supuestos específicos como la reposición de garantías y en otras derivadas de la teoría de los riesgos.

Ya que en condiciones normales no existe relación jurídica alguna entre los acreedores del vehículo y el originador de los activos (en este caso las entidades federativas) atendiendo ello a que es justamente el VPE quien debe su nombre en virtud de ser en quien recae la realización del proceso de administración y transformación de los activos en fuente de pago para el financiamiento obtenido, a su nombre y por cuenta propia y con el compromiso de responder a inversionistas como al principal, que es el originador quien no se endeuda con los acreedores virtud a dicha operación. Pese a lo anterior subsiste el que en casos extraordinarios sí exista la relación entre el originador con los acreedores de la operación.

Así, es que estaríamos en presencia de la aplicación del supuesto previsto en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución. Uno por tratarse como se ha abordado de deuda pública y segundo porque en ciertos casos si se llega a dar



relación ente los sujetos que participan de la figura de la bursatilización de activos.

Ahora bien, destaca el hecho de que existan investigaciones que se hayan ocupado de abordar el tema de la bursatilización de activos en los que con antelación se haya estudiado dicho tema, destacando como en el caso del autor multicitado Bochi Jalife que dicho trabajo tenga como objetivo el que dicha figura pueda ser usada por cualquiera de los niveles de gobierno en el Estado mexicano a saber Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal.<sup>220</sup>

Ello en atención a que dichos niveles son titulares de activos que cumplen con el requisito indispensable de que sean futuros y predecibles, los que así pueden ser transmisibles fiduciariamente por parte de los niveles de gobierno, entre ellos las entidades federativas al VPE, ya que se trata de derechos de cobro de los que son titulares los diferentes órdenes de gobierno, tal es el caso de los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, productos, contribuciones de mejora, aprovechamientos entre otros.

Sin embargo, es de mencionar que genéricamente si bien todos los señalados efectivamente cumplen con la característica esencial para ser objeto de la bursatilización de activos, ya que como lo hemos sostenido se trata de la materia prima más indispensable de tal figura como lo son los “activos futuros predecibles”, pero que a nuestro juicio no es lo mismo hablar propiamente de contribuciones en las que encontramos a los impuestos, derechos, contribuciones de mejora y las aportaciones de seguridad social, en las que los diferentes órganos legislativos (Congreso de la Unión, Congresos Estatales y Asamblea Legislativa) ejercen potestad tributaria en su creación, las que además si bien corresponden genéricamente al gran rubro de contribuciones, no es lo mismo encontrarnos frente a un impuesto que a una aportación de seguridad social, ésta

---

<sup>220</sup> Así refiere el autor en consulta “Uno de los propósitos de esta tesis es afirmar que esta operación puede ser usada por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios...” *Ibidem*, p. 182.



última por distinguir alguna con un destino muy específico y particular que tiene por efecto cubrir el tema de las pensiones y que corresponden en adición al mundo de la seguridad social en el Estado Mexicano.

A su vez, tampoco es lo mismo hablar de los ingresos tributarios (contribuciones) que se originan por una obligación constitucional de contribuir al gasto público que recae en los sujetos obligados en virtud de la realización de los hechos imposables que están determinados por la ley como generadores de contribuciones, que de ingresos que perciba en Estado Mexicano en cualquiera de sus niveles de gobierno por funciones de derecho privado, caso de los productos; aún más de los ingresos que se perciban por funciones de derecho público, caso de los aprovechamientos. Consideración por la que no se comparte el criterio como ha ocurrido en otras investigaciones en las que se ha abordado dicho tema, pero en las que aún no se habían presentado plenamente “casos” que hubieran sido sometidos a análisis en tratándose de medios de control de constitucionalidad de leyes y de actos de conformidad a lo establecido por las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, pese a que cuando ha sido juzgado ello, en esa oportunidad histórica de juzgar un tema de tanta trascendencia a nivel nacional, poco interesó el profundizar al respecto, salvo por lo que quedara solo a nivel de voto concurrente pronunciado por el Ministro Juan N. Silva Meza en la acción de inconstitucionalidad 163/2007.<sup>221</sup>

Lo anterior en razón de que si bien se trata de los denominados “activos futuros predecibles”, no se puede calificar de positivo el bursatilizar las contribuciones (escasos recursos propios de los niveles subnacionales) con los que lejos de considerarlo en el sentido limitado de que por cumplir con los requisitos propios

---

<sup>221</sup> Se refiere sólo esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de que si bien también el caso “Sonora Proyecta” dio lugar a una segunda acción de inconstitucionalidad la 164/2007 en la que se impugnó Decreto 70, la misma inicialmente fue desechada de plano por notoria y manifiesta improcedencia, y tal desechamiento eventualmente confirmado por la Segunda Sala de la SCJN, a través de la resolución emitida el catorce de noviembre de dos mil siete en el Recurso de Reclamación 21/2007-CA que derivó de dicha acción, razones por la que en todo momento que será motivo de estudio en esta investigación lo es la 163/2007.



de un futuro de activo predecible, ello no puede constituir razón suficiente para estimar que por cumplir con las características de aquéllos, sea el ejercicio de la potestad tributaria que conduce a una mínima recaudación propia con la cuentan los niveles subnacionales, la que pueda comprometerse en proyectos de bursatilización sin tomar en cuenta la complejidad que dichos esquemas representan y el gran peligro de desfinanciación en que deja a los niveles subnacionales en la construcción de los mismos.

Ahora bien, otro tema que es de gran importancia en los esquemas que permiten la viabilidad de la bursatilización lo es el VPE que se ha mencionado, el que, en el caso mexicano se presenta en la figura del Fideicomiso, del que debe decirse es un concepto que ha tenido una evolución legislativa, ya que si bien se consideró en su momento “...como equivalente al trust, que aparece en México por primera vez en el Proyecto Limantour y en el derecho positivo en la ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios de 1924, ya que hasta entonces como lo hizo notar Esquivel Obregón, esa palabra tenía en nuestro derecho una significación bien definida y arraigada en antiquísima tradición que venía del derecho romano y se enlazaba con la idea de sucesión testamentaria, aplicándose a la herencia o parte de ella que el testador manda al heredero que transmita a otro”.<sup>222</sup>

Fue la ley especial Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926, la que en su artículo 6 estableció una definición al respecto de dicha figura: “El fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario”.

Ahora bien, en el tema del fideicomiso uno de los elementos más importantes lo es la transmisión de bienes que el fideicomiso debe producir, resulta ser un

---

<sup>222</sup> **BATIZA, Rodolfo**, *El Fideicomiso (Teoría y Práctica)*, Asociación de banqueros de México, Segunda edición, México, 1973., p. 101.



elemento de esencia de conformidad al funcionamiento del trust. A lo largo de la historia, diversos han sido los fallos de la SCJN en que se reiteró el efecto traslativo de dominio del fideicomiso.<sup>223</sup>

Nos referimos al fideicomiso, ya que como se ha sostenido desde líneas previas es, el que en el caso del Estado Mexicano se presenta como VPE, ya que como se ha visto es el fideicomiso en el que como lo sostenemos hay una afectación del patrimonio, lo que en palabras del autor Bochi Max hay una segregación patrimonial lo que se considera es un elemento indispensable solo para la viabilidad de los proyectos de bursatilización.

De manera que como se ha sostenido ya, el peligro que representa para los niveles subnacionales, lo es que en adición que el fideicomiso en los proyectos se presenta como privado, ello en atención a que de ser públicos entonces se podría pensar mejor en una figura de la administración descentralizada, pero ello llevaría a obligar al Estado a responder solidariamente respecto de créditos que se contrajeran, ello en atención que pese a la descentralización se trataría de la misma persona de derecho público el Estado, por lo que en los esquemas se sugiere siempre sean privados y si a eso agregamos que el patrimonio es segregado–separado pues más aún es definitivo el menoscabo y pérdida del que para el Estado es su patrimonio.

Así, el patrimonio del Estado recordemos es la hacienda pública desde el punto de vista objetivo, el que en dichos proyectos se ve afectado, ya que éste se constituye de ingresos tributarios y no tributarios, pero al fin y al cabo su patrimonio, es el que se vería separado de ese conjunto de bienes de que dispone para cumplir con sus funciones de derecho público, el que quedaría

---

<sup>223</sup> *Cfr.* En el amparo Galindo Galarza, aunque no en forma tan categórica, pero que es suficiente para fundar nuestra afirmación, se indicó: “Conforme a los artículos 346, 351 y 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se concibe al fideicomiso como una afectación patrimonial a un fin cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, afectación por virtud de la cual el fideicomiso queda privado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicomitados, de los cuales pasa a ser titular la institución fiduciaria para el exacto y fiel cumplimiento del fin lícito encomendado”, **BATIZA, Rodolfo**, *op. cit.*, nota 222, p. 107.



menoscabado, sin haber pasado por los procedimientos que la ley de bienes cuya denominación sea de bienes de dominio, de régimen patrimonial que prive en la entidad federativa o municipio que se someta a estudio, sino que simplemente se desposee de su patrimonio a los niveles subnacionales, ello en pro de la construcción de los esquemas de bursatilización.

En este sentido, lo que se busca en el tema de la denominada segregación “patrimonial”, muy a pesar de que se pueda cuestionar al respecto de si se lleva a cabo el True Sale, lo que es conocido como la “venta perfecta”, es si ello se podrá entratándose del patrimonio del Estado (niveles subnacionales), que además no es el presente, sino el que estima tendrá en años futuros.<sup>224</sup>

Consideramos que no, pese a que como veremos estos temas simplemente no fueron considerados al momento de ser juzgado el caso Sonora Proyecta, siendo que como se ha mencionado, solo se dejó sentado con gran riqueza de estudio en el voto concurrente del Ministro Silva Meza.

De igual manera y como ya se ha dejado sentado (pero que en este tema cobra gran importancia) en los financiamientos que obtenga el fideicomiso podrán tener una apariencia de que el Estado fuera el ofertante, por lo que se busca que en el tema del fideicomiso se propugne por el carácter privado y no público, ello justo para que los niveles subnacionales no se vean en el caso de imposibilidad a que se refiere el artículo 117, fracción VIII ya analizado desde las primeras líneas de la presente investigación, en las que se dejó claramente sentado el nivel de prohibición absoluta de contratación de deuda con extranjeros por lo que de admitirse el tema tan solo de segregación–separación del patrimonio y pese a él, los niveles subnacionales no podrían bajo ninguna circunstancia considerar que

---

<sup>224</sup> Y se dice “estima”, pues si consideramos que lo que el Estado Mexicano contempla en la construcción de una Ley de Ingresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado, es considerado una estimación de los ingresos que el Estado Mexicano percibirá en un ejercicio fiscal, desde un punto de vista económico, en el que destaca que lo es así, porque es una proyección que puede o no alcanzarse, por lo que en el caso que nos ocupa, es justo esa estimación pero no para un año, sino para años futuros, en base a los que se construyan los proyectos de bursatilización.



por efecto del fideicomiso se pueda tan solo considerar una triangulación para burlar la prohibición constitucional.

Recordemos que como se ha insistido entratándose de entidades públicas Estados y municipios debe como lo señalaba la autora Fabiola Guadalupe Vergara incluirse en el macrotítulo la prohibición relativa a la venta de los certificados a extranjeros”.<sup>225</sup>

Tema éste que se ha analizado en esta investigación que se refiere al cumplimiento estricto de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 Constitucional, que se aprecia bajo el concepto doctrinal de prohibición absoluta para los niveles subnacionales, y que salvo el aspecto doctrinario del que se ocupa la autora en consulta, en el que se aprecia un pleno cumplimiento en el tema del certificado bursátil, el que pudiera pensarse que al regirse por la materia propia del mercado de valores, dicho certificado pudiera ser adquirido sin condicionamiento alguno por el gran público inversionista (concepto genérico), al que no se le pide como requisito su nacionalidad y acreditación para la adquisición de los certificados bursátiles.

En el caso Mexicano gran parte del desarrollo de los esquemas de bursatilización que se han presentado se deben como lo sostiene el estudio del CEFP<sup>226</sup> que en el tema de Bursatilización de la Deuda Subnacional “...a la emisión de títulos respaldados por derechos de cobro o peaje que han efectuado concesionarios carreteros. No obstante, de gran importancia ha sido la emisión, a partir de 2002, de títulos respaldados por hipotecas y el crecimiento de la deuda subnacional.”

En este sentido se debe destacar que la experiencia de la bursatilización en el Estado Mexicano no ha sido exclusiva de los niveles subnacionales (Estados y Municipios), dentro de los que destacaría el caso de Sonora (por las acciones de

<sup>225</sup> VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe, *op.cit.*, nota 121. pp. 71, 72 y 73.

<sup>226</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *op.cit.*, nota. 209, p. 12.



inconstitucionalidad 163/2007 y 164/2007) o el caso de Veracruz, no siendo los únicos.

Así, no es exclusivo de los niveles subnacionales, ya que la Federación acudió a dicha figura con motivo de la caída en las participaciones federales de las que son destinatarios los niveles subnacionales con el objeto de garantizarles que la SHCP optó inclusive por bursatilizar los recursos remanentes del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) estimados en 13 mil millones de pesos en lo correspondiente al año de 2009, esperando potenciar los 6 mil millones disponibles previstos en el ejercicio 2010.

Respecto a este tópico, resulta de gran trascendencia que cuando se presentó su análisis constitucional y pese a que el tema correspondía a uno de los niveles subnacionales que además estaba en manos de un ejecutivo local de diferente extracción partidista al del titular del ejecutivo federal, se encontró un mismo cauce compartido, en virtud a la trascendencia del tema, ya que de considerar que el esquema sometido a análisis hubiera sido inconstitucional (por mayoría calificada) los esquemas que se presentaran como el caso de la Federación les podría ser aplicado el criterio, de ser analizados por el elemento de obligatoriedad de las razones que funden los considerandos de las sentencias de acciones y controversias constitucionales (emitidas por mayoría calificada de ocho votos), lo que hubiera implicado un grave peligro para otros esquemas.

Sin embargo, ello no ocurrió así, pues sólo se juzgó el tema en lo particular caso del “Plan Sonora Proyecta” y no así de los esquemas en general, lo que se traduce en haber desaprovechado una oportunidad histórica que hubiera permitido plenamente haber sentado las bases que en su caso el Máximo tribunal hubiera establecido con prevalencia plena de los principios propios de los ingresos (gasto público), del presupuesto y de la plena accountability.

Lo que dejaría sentado definitivamente los límites en los que de conformidad a la constitución es que serían viables los esquemas de bursatilización como una



posibilidad real para que los niveles subnacionales pudieran obtener otros ingresos que estuvieran en aptitud plena de incorporarse a los otros ingresos que por diferentes modalidades son beneficiarios dichos niveles.

### **B. Análisis de los proyectos de conformidad al proyecto (Caso Sonora), elementos de impugnación.**

En el tema del comúnmente conocido “Plan Sonora Proyecta”, el mismo implicaba modificaciones a diversos instrumentos jurídicos del Estado de Sonora, siendo este apartado en el que se referirá los temas que fueron motivo de modificaciones para hacer viable el proyecto que se aglutinan en el Decreto 63 y en adición los principales argumentos que se hicieron valer en la instancia de que conociera la SCJN en la acción de inconstitucionalidad.

A efecto de abordar dicho tema es necesario precisar previamente que un elemento fundamental en el caso Sonora lo fue el DECRETO No. 63, mismo en el que se contiene en paquete todas las modificaciones necesarias para dar cauce a “Sonora Proyecta”, que se hizo consistir en lo que contiene el Decreto que REFORMA, ADICIONA Y DEROGA diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de Deuda Pública estatal del Estado de Sonora, de la Ley de deuda pública del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de 2007, que fue publicado en Edición Especial No. 6 del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (conocido como BOES) de fecha martes 14 de agosto del año de 2007.



Ahora bien, en el escrito inicial por el que se presentó la Acción de Inconstitucionalidad presentada ante la SCJN, si bien no se precisó como acto del que se solicitaba su invalidez más que del Decreto No. 63 ya arriba descrito, debe destacarse que en el capítulo de ANTECEDENTES se señaló que “Previo a la exposición de los conceptos de invalidez, suplico a ese muy respetable Corte, tomar en consideración y a manera de antecedente para el análisis e interpretación de los alcances materia de esta impugnación, el Decreto No.70 el que contiene el instrumento jurídico que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda, a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil y/u obtendrá otro tipo de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación del impuesto sobre la remuneración al trabajo personal, del impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos, de los derechos vehiculares de expedición de licencias para conducir y permisos para manejar sin licencia en el Estado de Sonora y del fondo de compensación establecido en el artículo 14 de la Ley del impuesto sobre automóviles nuevos, que aparece en el BOES No.16 Sección VII, del día jueves 23 de Agosto de 2007.

Como se puede apreciar para hacer posible el denominado “Sonora Proyecta” se requería acaso más de una simple propuesta de modificación a leyes de Deuda sino a toda la estructura jurídica que le permitiera al ejecutivo local, llevar a cabo la construcción, operación y aplicación de dicho proyecto, por lo que para ello se requería de modificaciones a un número considerable de leyes estatales que hicieran viable el proyecto.

En este sentido es de apreciar el caso de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora la que en su artículo 2º establecía antes de la reforma lo siguiente:



“Artículo 2º La deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los siguientes entes públicos:

- I. El Estado;
- II. Los Municipios;
- III. Los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales;
- IV. Las empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria; y
- V. Los fideicomisos en que el fideicomitentes sea alguno de los entes señalados en las fracciones anteriores”.

De conformidad a las modificaciones que fueron introducidas por el Decreto 63, se estableció en el artículo 2º en la fracción V, lo siguiente:

“Art. 2º

Fracciones I a IV...

V.-Fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los entes señalados en las fracciones anteriores”

Referimos este caso de modificación a la Ley de deuda pública del Estado de Sonora en virtud de la importancia y papel que juega –como ya se destacó- en el tema de bursatilización de activos el denominado VPE, el que, en el caso del Estado Mexicano adquiere la figura de fideicomiso.

Elemento éste fundamental al que se le transfieren los futuros de activo predecibles, que en este caso no es otra cosa sino las contribuciones estatales que se bursatilizan.

Justo es el caso de esta reforma al artículo 2º de la Ley de Deuda pública del Estado de Sonora, en la que se advierte con gran claridad que con motivo de la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Sonora se cambia el concepto



de deuda pública, ya que de conformidad al texto del artículo 2º en la fracción V se hizo consistir en establecer una limitante al supuesto de fideicomisos para la consideración de las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos, como deuda pública.

De esta manera se decidió establecer para este caso, que aquéllas obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales constituirán deuda pública de lo que en sentido contrario podemos afirmar que tratándose de cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos que no se estructuren de manera análoga a los descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria simplemente no tendrán el carácter de Deuda Pública, por lo que si ello se armoniza con los temas de transparencia pues no le son aplicables de conformidad a las previsiones establecidas en ese orden en el tema constitucional, en el que, los recursos económicos de que dispongan entre otros los Estados, se regirán por una administración que le aplicará entre otros la transparencia. Por lo que, no constituyendo deuda pública no deberán cumplirse simplemente porque no se está en presencia de recursos económicos de que dispongan los Estados.

Igualmente se señalaba que la contratación de deuda a nombre del Estado por parte del Ejecutivo estatal debería estar sujeta a la autorización del Congreso Local, de conformidad a las bases que establezca y son que contravengan las disposiciones de la Constitución Federal, particularmente lo establecido en el artículo 117 de dicho ordenamiento.

Así el artículo 117, Fracción VIII de la Constitución Federal establece en su segundo párrafo el que los Estados no podrán contratar obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas.



Señalaba como contrario al orden constitucional, la serie de modificaciones a diversos artículos en los que destacan el artículo 3º fracciones IV y VIII de la Ley de Deuda pública del Estado de Sonora, contenido en el Decreto No. 63 que a su vez se integra el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la información pública para el Estado de Sonora, de la Ley del Presupuesto Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Estado para el ejercicio fiscal del año 2007, por contravenir lo dispuesto en los artículo 16 y 117 fracción VIII de la CPEUM.

De igual manera se controvertía lo dispuesto por el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora contenida de igual manera en el Decreto 63 ya referido en virtud también de contravenir lo dispuesto en los artículos 16 y 117, fracción VIII de la CPEUM. Lo anterior ya que en el Artículo 19 BIS simplemente se determinaba que los fideicomisos necesarios para operar el Plan Sonora Proyecta no originarían deuda y los convenios no generarían ni constituirían deuda.

Asimismo, se establecía que el 19 BIS contravenía lo dispuesto en los artículos 16, 41, 74 y 116 de la CPEUM.

Se acusaba la invalidez de la aprobado en el Decreto 63 virtud a que con la aprobación de dicha ley se establecía la creación de un fideicomiso privado, denominado de financiamiento, en una ley administrativa local para el Estado de Sonora, con contenido de derecho público; se argumentaba que dicho acto por su naturaleza jurídica constituía acto de comercio para el cual el Congreso Local no contaba con facultad constitucional alguna para legislar al respecto.



Se señalaba que el Decreto en mención transgredía la CPEUM, pues no obstante que el Estado dispondría necesariamente de recursos públicos para destinarlos a un fideicomiso de Financiamiento, con tal motivo desincorpora de antemano dichos recursos y la institución la deja fuera del alcance de regulación de la normatividad pública que rige al efecto en el Estado de Sonora, creándole un régimen de exclusión específico.

Constituyeron también argumentos que sostenían la invalidez de las disposiciones contenidas en el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública y las modificaciones y derogaciones que se hacían al Código Fiscal del Estado de Sonora, a la Ley de ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2007, ya que con la aprobación de las modificaciones a dichas leyes sonorenses se violaba el principio constitucional del destino de las contribuciones, violando con ello el principio genérico de legalidad.

### **C. Acción de inconstitucionalidad de la que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).**

Como fue ya referido fueron dos acciones de Inconstitucionalidad en el caso Sonora Proyecta, ocupándonos como ya se estableció únicamente de la primera planteada la 163/2007, por las razones que se dejaron ya destacadas.

Hecha esta precisión es que la acción de inconstitucionalidad No.163/2007 fue planteada por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Sonora, señalando como demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora.

Constituyendo la norma general impugnada “El Decreto No.63 que contiene el Decreto(sic) que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora de la Ley de Acceso a la



Información pública para el Estado de Sonora de la Ley del Presupuesto de Egresos y Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de deuda pública del Estado de Sonora del Código Fiscal del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2007.(Reforma legal a la cual junto con la iniciativa de Decreto que autoriza al Titular del poder Ejecutivo del Estado celebran un contrato de Fideicomiso de Financiamiento se le ha conocido públicamente como “Sonora Projecta”, que fue publicado en edición especial No. 6 (seis) del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora de fecha martes 14 de agosto de 2007”.

En esta Acción de Inconstitucionalidad se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 31, 41, 74, 116, 117 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando lugar a que en la instrucción de la misma se hicieran valer distintos conceptos de invalidez.

Dentro de los más importantes que se pueden señalar los referentes a las modificaciones a la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora:

“Artículo 19 BIS.- Los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos, mediante la celebración de contratos de fideicomiso denominados fideicomisos de financiamiento, los cuales no constituirán fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni fideicomisos públicos paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora; su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal y se sujetarán a lo previsto en el propio contrato de fideicomiso y en las disposiciones mercantiles, financieras y bursátiles que correspondan. Los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, a su vez, podrán afectar el patrimonio del fideicomiso de financiamiento respectivo a otros fideicomisos, los cuales también serán considerados fideicomisos de financiamiento para los propósitos de esta ley.



Los bienes, tangibles o intangibles, así como las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, y durante todo el tiempo que permanezcan en vigor dichos fideicomisos de financiamiento, los mismos formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Mientras dure la desincorporación a que se refiere este párrafo, a menos que se establezca otra cosa en el fideicomiso de financiamiento respectivo, no se otorgarán estímulos fiscales ni se cancelarán créditos fiscales respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios, participaciones, incentivos o demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento. Por virtud de lo anterior, mientras se mantenga dicha desincorporación, los ingresos derivados de los bienes, tangibles o intangibles, o de las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos afectados no serán considerados ingresos ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerado como egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente, salvo que deberá considerarse como ingreso, el remanente del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento que pudiera corresponderle a dicho ente público, según fuera el caso.

En los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fuesen suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los acreedores o los terceros que hayan asumido el riesgo respectivo, por lo que no generarán deuda pública. No obstante, lo anterior, el ente público correspondiente puede convenir en sustituir todos o algunos de dichos bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos, o en contribuir adicionales, sin que ese convenio constituya deuda pública. El financiamiento respectivo se regirá por las normas aplicables de derecho civil, mercantil, financiero y bursátil que correspondan. El compromiso que conforme a los fideicomisos de financiamiento asuman los entes públicos para sustituir los bienes y derechos, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos no generará deuda pública para el ente público respectivo.



Las decisiones fundamentales sobre la disposición del patrimonio del fideicomiso de financiamiento se regirán por el contrato constitutivo en tanto no contravengan la ley aplicable.

La afectación a que se refiere el primer párrafo de este artículo así como la celebración de los fideicomisos de financiamiento respectivos requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado. Los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso. En la aprobación antes señalada o en acto posterior, el Congreso podrá autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes, tangibles o intangible, las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, o que un fideicomiso de financiamiento constituya otro fideicomiso de financiamiento”.

(ADICIONADO B, O. 14 DE AGOSTO DE 2007).

“Artículo 19 TER.- Los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes, tangibles o intangibles, mediante la celebración de contratos de fideicomiso público denominados Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión, los cuales no constituirán entidades paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni entidades paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

Los bienes afectados a los fiduciarios de los Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, y durante todo el tiempo que permanezcan en vigor dichos fideicomisos, los mismos formarán parte de su patrimonio destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Mientras dure la desincorporación a que se refiere este párrafo, a menos que se establezca otra cosa en el contrato respectivo, no se otorgarán estímulos fiscales ni se cancelarán créditos fiscales respecto de los bienes que hayan sido fideicomitados.

En los fideicomisos de Presupuestación Multianual (sic) para inversión que prevean la emisión de valores y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes fideicomitados no fuesen suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los tenedores de dichos valores o los terceros que hayan asumido el riesgo respectivo. La emisión de los valores respectivos se regirá por las normas aplicables de derecho civil, mercantil, financiero y bursátil que correspondan.

Las decisiones fundamentales sobre disposición del patrimonio del Fideicomiso de Presupuestación Multianual para inversión se regirán por el contrato constitutivo en tanto no contravengan la ley aplicable.



La afectación a que se refiere el primer párrafo de este artículo así como la celebración de los Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión respectivos requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en los términos del artículo 6, fracción XXII de la Constitución Política Local. Los recursos que se capten bajo el esquema de Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión serán destinados por la fiduciaria a los conceptos y en los términos que determine el Congreso. En la aprobación antes señalada o en acto posterior, el Congreso podrá autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes que hayan sido afectados a los fiduciarios para inversión.

En todo caso, los bienes y servicios financiados a través de Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión deberán sujetarse a los siguientes principios:

- I. Priorizar el financiamiento de la inversión de largo plazo en infraestructura con recursos provenientes del sector privado mediante los esquemas de participación privada en las obras públicas previstas en la legislación vigente.
- II. Contemplar la realización de obras de infraestructura cuya vida útil sea igual o superior al plazo de vigencia de su financiamiento; y
- III. Promover e incrementar las ventajas competitivas estáticas y dinámicas de las regiones y ciudades de Estado.

Para efecto de los principios antes señalados, dentro de las ventajas competitivas estáticas se contemplarán aspectos relativos a la localización y aglomeración geográfica, infraestructura y protección al medio ambiente; dentro de las ventajas competitivas dinámicas se contemplarán aspectos relativos al capital humano, la creación de centro de investigación y desarrollo, las capacidades de innovación, el capital social y las redes de intercambio y cooperación.

En todo contrato de Fideicomisos de Presupuestación Multianual para la Inversión se deberá establecer la obligación de la fiduciaria de entregar oportunamente a los entes públicos correspondientes los remanentes de los recursos públicos fideicomitidos una vez cumplido el objeto del mismo, así como los remanentes que se generen del cumplimiento de las obligaciones periódicas derivadas de los valores que se emitan, en su caso”.

Es necesario destacar que posteriormente hubo más reformas y nuevas disposiciones que se introdujeron a la ley de Deuda Pública del Estado, destacando ello para dejar advertido que los cambios legislativos continuaron para poder dar vida a la maquinaria necesaria que desde ejecutivo se había



determinado era necesaria para la operación de dicho esquema de bursatilización.

Para el análisis del caso la SCJN decidió llevarlo a cabo en atención a un criterio en el que se privilegió dar prioridad al distinto alcance invalidatorio que llegaran a tener los planteamientos hechos valer.

Dichos planteamientos hechos valer y que se refieren a cuestiones constitucionales de diversa índole se pueden apreciar en los siguientes:

- Posible invasión de esferas respecto a la esfera federal;
- Posible violación al régimen constitucional de deuda pública, referido al endeudamiento;
- Posible vulneración a la división de poderes públicos estatales dado el establecimiento de la figura del fideicomiso de financiamiento y el mecanismo a través del cual fue diseñada la figura, y
- Posible vulneración que el mecanismo en los términos en los que fue incorporado a la legislación estatal impugnada pudiera proferir a los principios constitucionales rectores de la materia tributaria.

Al conocer este caso la SCJN en su estudio determinó que a efecto de estar en posibilidad de resolver lo así planteado, ello no lo podría hacer sin previamente dejar determinada la base constitucional que sustenta tanto el tema de la deuda pública estatal, como el funcionamiento del mecanismo de financiamiento y bursatilización que se preveía en las normas que habían sido impugnadas ello para allanar el camino de su trabajo.



Y posteriormente analizar las razones por las que son consideradas inconstitucionales las disposiciones sometidas a análisis de las que nos ocuparemos a continuación:

Consideró la Corte que los preceptos por los que se autoriza al Estado a destinar contribuciones (como derecho de cobro común) a los fideicomisos y se autorice inclusive a transmitir ese derecho hacia entidades mercantiles para que sean éstas las que tengan el derecho de cobro frente a los contribuyentes, determinó que al no ser las contribuciones simples derechos de cobro que indiscriminadamente el Estado pueda transmitir a terceros para que ellos sean los que los pretendan hacer efectivos, los administren y apliquen a fines que de conformidad a un contrato se establezcan, lo afectan de inconstitucionalidad.

Lo anterior es así pues refiere que el hecho de que en el artículo 5º del Código Fiscal del Estado de Sonora en dicho cuerpo normativo se establezca que la administración, determinación y cobranza de los ingresos que tiene por recaudar la entidad se van a poder realizar en principio por la Secretaría de Hacienda a través de sus oficinas exactoras, por las autoridades fiscales coordinadas y también por las instituciones de crédito o las entidades mercantiles que autorice la propia Secretaría para ello, por lo que en unión de lo establecido por el artículo 1º del Código en cita armonizado con lo que se prevé en los artículos 19 bis y 19 Ter de la Ley de Deuda Pública, por la autorización de la transmisión de ese derecho de cobro (recaudación) a los fideicomisos por efecto de la bursatilización, la SCJN consideró que transgredían lo dispuesto en el artículo 16 de la CPEUM.

Determinando ello de conformidad a que la posibilidad exactora (tema de competencia tributaria), únicamente puede ser desarrollada dicha actividad por las autoridades fiscales, lo anterior por tratarse de que ello representan actos especiales de molestia<sup>227</sup> en perjuicio de los gobernados, frente a los que el

---

<sup>227</sup> En este sentido considero sería tema de actos inclusive privativos tutelados por el artículo 14 Constitucional recordar el fallo trascendente de la SCJN que mereció la publicación en la Serie del Pleno de debates de la SCJN de la “Garantía de Audiencia en Materia Fiscal”.



Estado en todos los casos debe garantizar el cumplimiento mínimo de una serie que le llama "...mínimos para no menoscabar sus derechos. Y esto sólo le es oponible al Estado, y sólo haciéndolo directamente el Estado es el que contribuyente tiene a su alcance los medios de control legal y constitucional que le asisten frente a esta potestad estatal".

En ese sentido expresa como razonamiento que el que se permita a las instituciones de crédito o entidades mercantiles que puedan llevar a cabo la determinación cobro de créditos fiscales, es inconstitucional por permitir que entes que carecen del elemento fundamental de ser "autoridad" puedan llevar a cabo actos de molestia y hasta ahí señala, lo que se destacó en comentario a pie de página "(o incluso actos privativos)" en perjuicio de los gobernados y más aún que ello se lleve careciendo de los requisitos que para los actos de molestia se tutelan en el artículo 16 constitucional, ya que simplemente los mismos no provendría de autoridad, sino de simples sujetos mercantiles (sin constar por escrito, obvio fundados motivados y por sobre todo de la denominada autoridad competente). Lo que por demás trastoca el orden constitucional.

Con más gravedad al tema ya referido se ocupa la SCJN de establecer que al posibilitar a las instituciones de crédito o entidades mercantiles a que en un momento dado puedan determinar contribuciones, genera un peligro mayor pues puede ocasionar que los que no teniendo carácter de autoridades puedan introducirse al domicilio de los particulares con la finalidad de ejercer facultades de comprobación dice la SCJN de "verificar su contabilidad" y en general demás documentos que fueren necesarios para constatar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de gobernados y con ello estar en aptitud de determinar créditos fiscales.

Ya que como es de consabido derecho dichos actos de conformidad al principio de inviolabilidad del domicilio de los gobernados solo pueden ser llevados a cabo



por autoridad competente (caso que autoriza la CPEUM aplicando las formalidades prescritas para los cateos).

En ese mismo tenor analiza el tema de la administración de las contribuciones, de la que expresa lo que no advierte como una mera autorización que la ley hace para permitir a los entes públicos de depositar, para guarda y custodia de los recursos en instituciones de crédito privadas, de lo que dice no representa problema sino a que esas instituciones no sólo lo guarden en depósito sino aún más que los administren en sentido como lo llama civil, de poder decidir qué hacer con ello, en qué invertirlo y a dónde destinar los recursos pese a que medie una autorización, pues como lo aprecia ella no requiere ser una instrucción específica, sino por el contrario una licencia amplia de administración de los recursos públicos.

Lo que de suyo hace que simplemente se diluya el control público (excesivo) que significa la administración pública de los recursos públicos al transferir dicha atribución a instituciones privadas de carácter mercantil los que son inspiradas por el lucro (particular) y no el bienestar general (del Estado) lo que considera así violatorio del régimen constitucional del patrimonio del Estado “la hacienda pública”.

Se suma a la administración, el análisis de la recaudación respecto de la que la SCJN refiere que sí sólo se presenta como una posibilidad de recibir en nombre del Estado y como auxiliar en el pago de contribuciones, sin más derechos (no facultades por no ser autoridad) o poderes de autoridad frente a los particulares, dice no hay impedimento y en este caso considera válida dicha porción normativa.

Merece destacarse la precisión que en otros rubros propiamente no tributarios la Corte hace una disección perfecta cuando se ocupa del caso de las llamadas participaciones (tema ampliamente abordado en páginas previas) expresando que las razones vertidas en el tema de las contribuciones, el que gira en torno a la



denominada relación jurídico tributaria<sup>228</sup>, considerando que las participaciones si bien derivan de un sistema tributario, éstas a diferencia de aquélla dan lugar a relaciones sí pero entre entes públicos coordinados (nunca al particular) por lo que concluye refiriendo que sus razonamientos antes explicados no son aplicables.

Y para reforzar su estimación en este sentido, refiere que no puede dejar de considerar el funcionamiento del SNCF, por virtud del que las participaciones que recibe en este caso el Estado (Sonora) no son enteramente de su hacienda, pues dice le corresponde en “estricto rigor” a una distribución entre los niveles subnacionales.

En otro tema de relevancia encontramos el análisis que le merece, el que no se califique de deuda pública a los recursos que se afectan y que se obtienen derivadas en su mayoría de la potestad tributaria (contribuciones).

En este sentido se consideró se debe tener presente dentro de toda la legislación impugnada se encontraban los artículos 2, fracción V, 3, en sus fracciones II,III,IV y VIII, 4, 19 bis de la Ley de Deuda del Estado de Sonora las que se consideraron eran inconstitucionales por “excluir” del concepto de deuda pública el financiamiento que se obtuviera a través de los fideicomisos de financiamiento y desde luego de la bursatilización de sus activos (contribuciones en su mayoría), siendo que con motivo de dicha exclusión también se dejaba fuera a un cúmulo de normas que regulan el régimen jurídico de la deuda pública. En ese sentido se considera que ello contradice a la CPEUM por extraer de los controles legislativos

---

<sup>228</sup> Recordemos la relación jurídico tributaria, la que es columna vertebral del derecho tributario llamaríamos universal que se da por y con motivo de la interrelación de dos sujetos a saber el activo y el pasivo que tiene como punto de partida el ejercicio de una de las potestades más importantes del Estado, que es la llamada Potestad Tributaria que no es otra cosa sino la posibilidades establecer supuesto de hecho previstos por el legislador como generadores de contribuciones dando como resultado la creación de hechos imposables que son las hipótesis así previstas que de actualizarse por los sujetos pasivos darán lugar al hecho generador y a partir de ese momento y como consecuencia para el sujeto pasivo el nacimiento, modificación, transmisión y extinción de obligaciones que podrán ser de hacer, no hacer, permitir o tolerar y también derechos, frente a lo que el sujeto activo (el Estado puede llevar a cabo Facultades (determinación, comprobación, ejecución y sanción).



todo lo inherente al endeudamiento público, eliminando plenamente el control del Poder Legislativo y así el ejercicio que a éste le compete en cuanto a facultades de presupuestación e inclusive destino de los ingresos públicos.

Consideraciones todas ellas que la Corte determinó eran fundadas y lo es porque si bien es cierto, reconoce nuestro máximo tribunal del país que a las legislaturas de los Estados les es dable regular dicha materia, lo es siempre y cuando se respeten los principios constitucionales principalmente el artículo 117 Constitucional.

En ese entendido las legislaturas de los Estados no pueden pretender definir lo que es y lo que no es deuda pública, no pueden eludir o eliminar los controles en diversos aspectos que rigen en el tema del endeudamiento.

Y menos aún aprovechar que se está como lo califica la Corte “... *en una operación crediticia es, con todo lo sofisticada y atípica que resulta, en esencia, una modalidad novedosa y más ventajosa, según se dice, de acceder a financiamiento por parte del Estado; de tener en el momento presente recursos que, de otra manera tardaría tiempo (que también cuesta) en obtener como ingreso. Pero es, a final de cuentas, y por todo lo antes explicado que resulta necesario aquí repetir, un mecanismo de financiamiento público, a través del cual, el Estado accede a recursos que se van liquidando conforme va entregando (obligación de dar) al fideicomiso los recursos que capte de la recaudación y cobro de los derechos de cobro que le asisten. Siendo así, resulta artificioso e inconstitucional que la legislación impugnada excluya de este tratamiento al fideicomiso de financiamiento*”.

Pero pese a todo ello, en palabras sencillas de la ley, los ingresos simplemente han de fungir como “fuente de pago o garantía” de la operación fiduciaria compleja pero pese a todo ello la Corte concluye caen dentro del concepto constitucional de deuda pública de los Estados.



Ahora bien, ¿cuál es el efecto de la descalificación de deuda pública para dichos esquemas?

Consecuencias que son delicadas y trascendentes y que se hacen consistir en:

- Que con motivo de dicha conceptualización se eludan los controles jurídico-políticos que pesan sobre la deuda pública.
- Que se eludan los controles públicos (Transparencia).<sup>229</sup>
- Que se eludan controles jurídico-contables de dichos esquemas.

Al decir de la primera consecuencia en esta también está presente el tema destacado en la segunda Accountability, pues es tema de control y de pesos y contrapesos que rigen la relación entre el ejecutivo y legislativo, que en dicho tema la Corte le ha llamado el sistema de coparticipación Legislativo-Ejecutivo de las entidades federativas para el endeudamiento local.

En lo concerniente a la elusión de controles públicos ha de decirse que afectan el control que sobre la gestión financiera del proyecto por eso es tema de transparencia y agregaría de rendición de cuentas.

Y concluye refiriendo que la desclasificación conceptual de deuda no termina de contrarrestar la elusión que genera en el terreno del control público y que guarda estrecha relación con los controles jurídico contables de las finanzas públicas.

Lo anterior pese a que se refiera que la información que genere el fideicomiso estará a disposición del público, pero cuidado porque es con ese carácter y no con el de deuda porque justo ahí es donde se excluye. Sin que pueda compararse el concepto constitucional a uno meramente civil, mercantil o crediticio por muchas razones, simplemente porque atiende a fines diversos y cumple con otras funciones.

---

<sup>229</sup> Uno de los temas más relevantes pendiente de considerar en todo su alcance para el Estado Mexicano Accountability, que se estudiará más adelante. *Vid Infra.*, p.311.



Así, la Corte sostuvo que con dicha desclasificación las finanzas del Estado son más vulnerables solo por no considerarse deuda pública.

Claro es, que la Corte reconoce cual era la intención de la que llama desconceptualización de “deuda pública”, que atendía a que se pudiera llevar a cabo la “segregación presupuestal” cuyo ánimo era la protección del patrimonio del Estado, pero como dijo la SCJN dichos propósitos aunque favorables no justifican las violaciones constitucionales.

La llamada desclasificación de la deuda lleva a otro efecto que se traduce en diversa violación constitucional, como lo es el desatender el deber del Estado que se impone en el artículo 6º de la CPEUM de proporcionar consignar información pública, sin maquinaciones, sin artificios, y en plena correspondencia con la realidad que documentan

Virtud a las consideraciones destacadas del análisis de la SCJN en los resolutivos se llevó a establecer después de varias sesiones lo siguiente:

*“Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos derivados de las votaciones obtenidas en esta sesión, los cuales se aprobaron en siguientes términos:*

*PRIMERO.- Se sobresee respecto a las reformas a los artículos 6 y 11 de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio del año dos mil siete.*

*SEGUNDO.- Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3o, fracciones IV, parte final y VIII, parte final, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; y 1º en la porción normativa impugnada, del Código Fiscal del Estado de Sonora.*



*TERCERO.- Se reconoce la validez del artículo 5º párrafo segundo, en las porciones normativas impugnadas del Código Fiscal del Estado de Sonora, al tenor de la interpretación conforme plasmada en esta resolución.*

*CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.*

*QUINTO.- Con excepción de los preceptos señalados en los resolutivos Primero a Cuarto, se reconoce la validez de las demás normas impugnadas”*

Pese a la forma en la que resolvió la Corte con apoyo en los argumentos que se han destacado hasta aquí fue resulta con una votación<sup>230</sup> que reflejó complejidad para llegar a consenso en un tema tan complicado.

---

<sup>230</sup>“ *En relación con el punto resolutivo Primero:*

*Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramo, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortíz Mayagoitia.*

*En relación con el punto resolutivo Segundo:*

*Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva meza en cuando a declarar la invalidez del artículo 3º fracción IV parte final y fracción VIII parte final, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Presidente Ortíz Mayagoitia votaron en contra. En consecuencia se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.*

*Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza cuanto a declarar la invalidez del artículo 1º en la porción normativa que dice: “u otro fin especial o específico” del Código Fiscal del Estado de Sonora; los señores Ministros Aguirre Anguiano, luna ramos y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra. En consecuencia se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.*

*En relación con el punto resolutivo Tercero:*

*Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.*

*En relación con el punto resolutivo Cuarto:*



Debe destacarse el hecho de que de conformidad a que se ha apreciado, si bien el fallo emitido por la Corte fue importante, lo fue para el esquema particular creado en el “Plan Sonora Proyecta”, sin poder determinar hasta aquí que se hubiera hecho pronunciamiento *in génere* para los proyectos de bursatilización de conformidad a las disposiciones que lo permiten a partir de la modificación a la Ley del Mercado de Valores, ya que la oportunidad histórica fue desaprovechada, quizá por la forma en que se planteó la acción de inconstitucionalidad virtud a que se omitió plantear y así analizar si las contribuciones (ingresos tributarios) son o pueden ser considerados o los límites para considerarlos como futuros de activo predecible (materia prima de la bursatilización) y considerar la conveniencia y constitucionalidad de dichos proyectos en tratándose de ingresos públicos (gasto público), razón de ser- destino de las contribuciones, sus implicaciones. Situación que no se presenta en esquemas que sí son permitibles y convenientes en el

---

*Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza; los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Ortiz Mayagoitia.”*

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La siguiente votación no se refleja en los puntos resolutivos:

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia con salvedades, se determinó declarar la invalidez del artículo 19 Ter de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron a favor del proyecto. En virtud de que no fue impugnado dicho precepto el Tribunal Pleno acordó que únicamente se consigne en el acta y en la razón (sic) correspondientes.

Los señores Ministros reservaron su derecho para formular votos particulares o concurrentes.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 párrafos primero y segundo, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistió el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, por licencia concedida.- Doy fe.”



mundo de las personas de derecho privado, caso del cantante David Bowie que bursatilizó regalías de canciones, caso en el que no compromete más que ingresos personales y para los que sí resultan ser viables dichos esquemas.

Pese a ello es y debe destacarse lo que se anunció al momento de tomar votación en el que el secretario general de la SCJN, dio cuenta de que los Señores Ministros reservaron su derecho a formular votos particulares o concurrentes, por lo que en atención a ello y a la importancia con la que se destacan con gran importancia muchos temas es que a continuación se transcribe el voto concurrente del Ministro Silva Meza:

**“VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 163/2007.**

*Por resolución de fecha diecisiete de noviembre de dos mil nueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **resolvió declarar, por una mayoría de ocho votos, la invalidez del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda pública, por estimar que era contrario a los artículos 116, 117 y 134 de la Constitución Federal.***

*Asimismo, en dicha resolución se reconoció la validez del artículo 5º del Código Fiscal del Estado de Sonora, y se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 3 fracciones IV y VIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, al haberse resuelto su inconstitucionalidad por una mayoría de seis votos.*

*Por último, se resolvió desestimar la acción de inconstitucionalidad por lo que hace al artículo 1º del Código Fiscal de Sonora, puesto que de la misma forma, su inconstitucionalidad sólo fue sostenida por una mayoría de siete votos.*

*Ahora bien, **considero necesario expresar las razones por las cuales si bien comparto el sentido de la sentencia mayoritaria por lo que hace a la declaratoria de invalidez del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, estimo que la misma no tomó en consideración diversas cuestiones de suma relevancia que sostienen dicha inconstitucionalidad, así como sostener las razones que justificaban, desde mi punto de vista, la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 3º, fracciones IV y VIII de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora y 1º del Código Fiscal del Estado de Sonora.***

**1) Inconstitucionalidad del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.**



*Comparto el sentido de la **sentencia de la mayoría por lo que hace a que el precepto en cuestión es inconstitucional, puesto que el Congreso lo cual no puede determinar de forma anual el destino que se quiera dar a los ingresos públicos que se confieran a un fideicomiso de financiamiento, así como que dichos recursos no se encuentran sometidos a ningún tipo de fiscalización.***

*No obstante, estimo que la resolución **mayoritaria pasa por alto que la parte esencial sobre la cual reposa el fideicomiso de financiamiento es la posibilidad de que se permita, con la mera afectación de bienes y recursos al fideicomiso, que se considere que se llevó a cabo su desincorporación temporal.***

*Asimismo, no se otorga ninguna importancia a que dicha desincorporación equiparada -por llamarle de alguna manera- contemple la posibilidad de destinar bienes, incluyendo bienes de carácter intangible.*

**a) La inconstitucionalidad de la desincorporación de recursos y bienes de carácter público.**

*El precepto impugnado contempla la posibilidad de destinar bienes tangibles e intangibles, así como las cantidades que se obtengan por concepto de contribuciones o cualquier otro tipo de ingresos, como lo pueden ser recursos federales, para el Estado o Municipio.*

*De lo anterior se sigue, que el concepto de bienes intangibles permite que cualquier bien o derecho que integra el patrimonio estatal pueda ser destinado al fideicomiso de financiamiento, **incluso, si los mismos no pueden ser desincorporados por mandato constitucional o legal.***

*Estimo que esta apertura indiscriminada de tipos de bienes y recursos que pueden ser destinados a los fideicomisos públicos, **desconocen los controles establecidos por la Constitución Federal y estatal, así como de diversas leyes, en materia de ingresos, gastos y régimen de bienes del dominio público estatal.***

*Asimismo, se crea la figura de la “asimilación a la desincorporación temporal” para bienes y recursos públicos, la cual es contraria al concepto administrativo de desincorporación utilizado en nuestro sistema jurídico.*

*Por desincorporación entiendo la posibilidad de **eliminar el atributo de inalienabilidad de un bien de dominio público a través de un procedimiento de carácter administrativo de carácter administrativo, a fin de transmitir su propiedad a un tercero.***

*En este orden de ideas, **la desincorporación es un requisito sine qua non para que el Estado pueda extraer de su patrimonio bienes muebles o inmuebles, y que además, todo decreto de desincorporación presupone la obligación,***



**dentro del mismo acto, de determinar el destino que se piensa otorgar al bien y la figura jurídica que se utilizará para que se verifique la transmisión de la propiedad al tercero adquirente (venta, donación dación en pago, etc.).**

*Una vez relatado lo anterior, tenemos que el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Estatal del Estado de Sonora, no contempla propiamente la posibilidad de desincorporar temporalmente bienes y recursos estatales, **sino que asimila el destino de los mismos a un fideicomiso público a una desincorporación temporal.***

*Es decir no se trata propiamente de permitir que los bienes sean desincorporados temporalmente (siguiendo o no las reglas previstas para tal efecto en la Ley del Bienes y Concesiones del Estado de Sonora), **sino que se crea la ficción legal de que por el simple hecho de que los mismos son destinados al fideicomiso de financiamiento se verifica su sustracción en automático del régimen de dominio público.***

*Considero entonces, que lo anterior permite que se extraigan del dominio público bienes que no le pueden ser en ningún caso por disposición constitucional o bienes que necesitan ser sometidos a un proceso previo de desincorporación. Lo anterior también permite que el Estado enajene bienes sin seguir los estándares constitucionales para tal efecto, **y sin que dichas operaciones sean sometidas a fiscalización estatal.***

*Por otra parte suponiendo sin conceder que fuese posible equiparar la afectación de bienes o recursos a un fideicomiso de financiamiento a una desincorporación, se estima que el concepto de desincorporación temporal contraviene el régimen de dominio público al cual se encuentran sujetos los bienes del Estado o Municipio, ya que la pertenencia del bien al régimen específico de dominio público, no depende de que el mismo vaya o no a ser reintegrado al patrimonio estatal una vez que ha sido enajenado.*

*Si bien es cierto que un bien puede ser sujeto de una enajenación condicionada por parte del Estado o Municipio (una venta con reserva de dominio por ejemplo), también lo es que la **desincorporación es un requisito previo y obligatorio para poder enajenar el bien**, puesto que la característica primordial de los bienes públicos es que son inalienables.*

*En conclusión, la desincorporación temporal es violatoria de los artículos 27 y 134 constitucionales ya que permite que un bien público sea extraído del régimen especial al cual se encuentra sujeto, con lo que se le distrae de los fines para los cuales ha sido destinado (servicio público o uso común), sin que se verifiquen las razones exigidas por ley para poder desincorporarlo (que no sea de uso público o sirva para la prestación de un servicio público) y sin seguir el procedimiento administrativo específico establecido para tales efectos, ya que toda desincorporación de un bien del dominio público en el Estado de Sonora requiere*



*previamente de un procedimiento específico llevado a cabo por el Gobernador del Estado.*

*Por otra parte, los recursos públicos no son susceptibles de ser considerados como temporalmente desincorporados, ya que la desincorporación es una figura de carácter administrativo que únicamente puede aplicar a bienes muebles o inmuebles que se encuentran sujetos al régimen del dominio público.*

*En este sentido, los recursos públicos se clasifican por su origen (contribuciones, rendimientos financieros, etc.) y los fines a los cuales pueden ser destinados y no por su pertenencia a un régimen de propiedad específico.*

*Por lo mismo, no resulta posible equiparar el destino del patrimonio estatal a un fideicomiso a una desincorporación temporal.*

*Ahora bien, suponiendo sin conceder que se pudiese aplicar el concepto de equiparación a desincorporación temporal a los recursos públicos destinados al fideicomiso de financiamiento tenemos que en el caso concreto dicha figura sirve para certificar que el Estado (Ejecutivo y Legislativo) **no pueden disponer de los recursos públicos (provenientes de contribuciones claramente identificadas) a efecto de garantizar a futuro lo que se adeuda o incluso pagarlo.***

*Así, considero que **el extraer recursos públicos del control estatal vulnera el principio de destino al gasto público**, ya que los ingresos percibidos por el Estado **sólo se pueden destinar a cubrir los gastos públicos**, de conformidad con lo que se disponga **para tales efectos en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos correspondientes.***

*Por lo tanto, las cantidades que se perciban por concepto de contribuciones no son susceptibles de ser desincorporadas en atención a su naturaleza y **se deben destinar forzosamente al gasto público, en atención al principio constitucional del destino al gasto público de las contribuciones establecido en el artículo 31, fracción IV y 134 de la Constitución Federal, así como en los artículos 83 y 84 de la Constitución del Estado de Sonora.***

*Asimismo, el equiparar los recursos destinados al fideicomiso a una desincorporación temporal, se entiende que los mismos **no forman parte de la hacienda pública del Estado y por ende, no pueden ser sujetos de ningún tipo de fiscalización administrativa.***

*Es decir, los recursos públicos son extraídos de los controles constitucionales y legales de fiscalización previstos por los artículos 74 fracción VII, 79 y 134 de la Constitución Federal, así como de los controles en materia de deuda pública contemplados en el artículo 117 constitucional. **Esta pérdida de la propiedad y control sobre los recursos públicos y sobre el destino que se les otorga una vez llevado a cabo la afectación se hace patente, cuando el artículo 19 bis de la***



*Ley de Deuda del Estado de Sonora, contempla la posibilidad de que los recursos enviados a un fideicomiso determinado puedan ser enviados a otro fideicomiso.*

*Por lo mismo, considero que la inconstitucionalidad de la figura de fideicomiso de financiamiento proviene del hecho de que se permita equiparar el destino de bienes y recursos públicos a un fideicomiso con una desincorporación temporal, además de que derivado de dicha desincorporación equiparada se impida que el Congreso local determine el destino de los ingresos públicos, puesto que éste último es sólo una de las consecuencias que se derivan de la referida desincorporación.*

*En conclusión, la inconstitucionalidad del artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública en su totalidad, deriva del hecho de que permite desincorporar bienes y recursos públicos para pagar, así como que los mismos no sean contabilizados presupuestalmente para no generar deuda pública, lo cual es violatorio de los artículos 27, 31 fracción IV, 74, 79, 117 y 134 de la Constitución Federal.*

***b) El conceptualizar los adeudos del Estado respecto de los fideicomisos de financiamiento como algo distinto a deuda pública, es inconstitucional.***

*De conformidad al sistema establecido en el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el fideicomiso de financiamiento se integra por bienes y recursos que se entienden desincorporados temporalmente del patrimonio del ente que los afecta, los cuales no serán considerados como ingresos mientras que los pasivos de los fideicomisos no serán considerados como egresos para fines presupuestarios.*

*De lo anterior tenemos que todo fideicomiso de financiamiento no genera deuda pública, puesto que se establece claramente que los ingresos destinados al pago de lo debido, así como los pasivos que tengan los fideicomisos no serán considerados como tales para efectos presupuestarios.*

***Por lo tanto, lo que se destina para el pago de la deuda no entraría dentro de la categoría de servicio de la deuda, y lo que se adeuda no entraría dentro del concepto de adeudos por cubrir, violentando así lo señalado por el artículo 117, fracción VIII, constitucional.***

*No obstante, pueden existir fideicomisos en los cuales el Estado o Municipio haya contraído obligaciones directas de dar o de hacer-inclusive con la posibilidad de otorgar otros recursos en sustitución para cubrir lo adeudado al fideicomiso- que lo hacen responsable frente al fideicomiso o a los acreedores de mismo, es decir, la única manera en que el fideicomiso de financiamiento no generara deuda pública sería que no existiese ningún tipo de obligación del Estado frente al fideicomiso o terceros.*

*Lo anterior argumentación se refuerza cuando se toma en consideración, que el propio precepto reconoce que es posible constituir fideicomisos en los cuales no se*



*establezca ninguna obligación directa o contingente para los entes que solicitan el financiamiento y que en dichos casos el Estado no será responsable frente a terceros.*

*Se sigue entonces que el precepto en comento determina que obligaciones directas y contingentes del Estado frente a los fideicomisos no será deuda pública para efectos presupuestales a pesar de que subsiste una obligación de pago a su cargo.*

*En este sentido, la calificación de las obligaciones financieras contraídas por el Estado o Municipio como deuda pública por parte del gobierno, no debe depender de la organización o estructura organizativa del ente gubernamental que la contrae, sino de si el cumplimiento de tal obligación o empréstito compromete o no, directa o indirectamente, a la hacienda pública estatal.*

*La única manera mediante la cual se puede considerar que la bursatilización de activos mediante un fideicomiso no puede generar deuda pública, es si no genera ningún tipo de responsabilidad de pago para el Estado o Municipio.*

*Por lo tanto, el fideicomiso de financiamiento es inconstitucional, toda vez que a pesar de que genera un pasivo para los entes públicos desconoce que el mismo es deuda pública, **y lo subtrae de todo control constitucional y legal.***

## **2) Inconstitucionalidad de las fracciones IV y VIII del artículo 3º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.**

*El artículo 3, fracciones IV y VIII, de la Ley de Deuda Pública de la entidad, impide que se considere como deuda pública cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos, que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.*

*De esta forma, los pagos que deben ser realizados por el Estado a los fideicomisos de financiamiento no se considera como deuda pública.*

*Ahora bien, los recursos públicos pueden ser destinados para sufragar cualquier tipo de obligación directa o contingente que el Estado o Municipio haya contraído en términos del artículo 117 constitucional.*

*Es decir, el endeudamiento en el que puede incurrir el Estado o Municipio forma parte del gasto público, ya que los recursos que se obtengan serán destinados a sufragar algún tipo de inversión, ya que la nota que define el principio tributario de destino al gasto público, la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo.*



*Cabe destacar que el artículo 2º de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal del Estado de Sonora, determina expresamente, que el gasto público estatal constituido por los pagos de pasivos o deuda pública que realicen los entes u órganos de gobierno.*

*En el caso concreto tenemos que todo fideicomiso de financiamiento no genera deuda pública, puesto que en el artículo 19 bis de la ley de Deuda del Estado de Sonora se establece claramente que los ingresos destinados al pago de lo debido a los fideicomisos, así como los pasivos que tengan los fideicomisos no serán considerados como tales para efectos presupuestarios.*

*Por lo tanto, lo que se destina para el pago de la deuda no entraría dentro de la categoría de servicio de la deuda, y lo que se adeuda no entraría dentro del concepto de adeudos por cubrir.*

*En este sentido, si bien es cierto que el fideicomiso de financiamiento no pertenece al Estado, y por ende sus pasivos respecto de los inversionistas pueden ser diferenciados de los pasivos propios del Estado, también lo es que existe un adeudo del Estado respecto del propio fideicomiso, que entra dentro de la definición de deuda pública de los artículos 1º y 2º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.*

*No obstante, pueden existir fideicomiso en los cuales el Estado o Municipio haya contraído obligaciones directas de dar o de hacer, -inclusive con la posibilidad de otorgar otros recursos en sustitución para cubrir lo adeudado al fideicomiso – que lo hacen responsable frente al fideicomiso o a los acreedores del mismo.*

*Es decir, la única manera en que el fideicomiso de financiamiento no genere deuda pública sería que no existiese ningún tipo de obligación, ni riesgo del Estado frente al fideicomiso o terceros.*

*La anterior argumentación se refuerza cuando se toma en consideración, que el propio precepto reconoce que es posible constituir fideicomisos en los cuales no se establezca ninguna obligación directa o contingente para los entes que solicitan el financiamiento y que en dichos casos el Estado no será responsable.*

*Se sigue entonces, que el precepto en comento determina qué obligaciones directas y contingentes del Estado frente a los fideicomisos no será deuda pública para efectos presupuestales, a pesar de que subsiste una obligación de pago a su cargo.*

*Como se dijo anteriormente, la única manera mediante la cual se puede considerar que la bursatilización de activos mediante un fideicomiso no puede generar deuda pública, es si no se genera ningún tipo de responsabilidad de pago para el Estado o Municipio.*



*Por lo tanto, la posibilidad establecida en las fracciones IV y VIII del artículo 3º de la Ley de Deuda Pública impugnada de que las obligaciones de hacer o no hacer que contraiga el Estado de Sonora vis-á-vis de un fideicomiso de financiamiento no sean consideradas como deuda pública, violenta el artículo 117, fracción VII, constitucional, toda vez que a pesar de que genera un pasivo para los entes públicos, desconoce que el mismo es deuda pública, y lo substraer de todo control constitucional y legal en materia de deuda pública, fiscalización y transparencia.*

*Como corolario, cabe destacar que los adeudos que tenga el Estado o Municipio respecto de los fideicomisos de financiamiento, pueden llegar a constituir un serio riesgo financiero, ya que a pesar de constituir pasivos, dichas obligaciones de pago no se encuentran contabilizadas para efectos presupuestales, lo cual permite generar un apalancamiento desmedido (ya que se mejora la calidad crediticia y por ende se pueden obtener mayores financiamientos) sin que existan los recursos necesarios para solventar lo debido.*

### **3) Inconstitucionalidad del artículo 1º del Código Fiscal de Sonora**

*Por último, considero que se debió invalidar el artículo 1º del Código Fiscal del Estado de Sonora, por lo que hace en exclusivo a la permisión para destinar el gasto público a fines específicos.*

*Recordemos que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal mandata que los ingresos públicos percibidos por concepto de contribuciones deben ser destinados a sufragar el gasto público. En este mismo sentido, de conformidad con el artículo 84 de dicho texto constitucional, todos los ingresos percibidos por el Estado de Sonora sólo pueden ser destinados a cubrir los gastos decretados por el Congreso.*

*De lo anterior se sigue que los ingresos percibidos por el Estado sólo se pueden destinar a cubrir los gastos públicos, de conformidad con lo que se disponga para tales efectos en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos correspondientes.*

*En este sentido de manejo y debida ejecución del gasto público, que el artículo 87 de la Constitución local determina que únicamente los empleados de Hacienda podrán manejar los recursos públicos.*

*Por otra parte, cabe señalar que el artículo 1º del Código Fiscal de Sonora, dispone que los ingresos públicos podrán destinarse a un fin especial o específico.*

*De lo anterior se sigue que la legislación sonorensis permite que los ingresos públicos se destinen a cuestiones diversas al gasto público, incluyendo por lo mismo, la posibilidad de que se destinen a los fideicomisos de financiamiento, cuestión que resulta contraria al principio de destino al gasto público.*



*En este sentido, los recursos públicos no pueden ser destinados a otros fines que no cumplen con ninguna función propia del Estado, como lo podría ser la especulación bursátil, recordando que los fideicomisos pueden invertir los recursos en los términos que estimen convenientes, toda vez que entre el tiempo que pasa entre la emisión de la deuda y el momento que el acreedor puede hacerla efectiva ante el fideicomiso, será necesario que dichos recursos sean aprovechados financieramente para la generación de más recursos.*

*No se desconoce que los ingresos estatales (contribuciones u otros) pueden ser destinados al pago de deuda, ya que la misma constituye en sí una fuente de recursos que integra el gasto público. Sin embargo, no se puede comparar el destinar recursos públicos para sufragar un adeudo, con la posibilidad de extraer dichos recursos del ámbito estatal a efecto de realizar dichos pagos.*

*Al considerar como temporalmente desincorporados los ingresos estatales destinados al fideicomiso para la liquidación de pasivos, no es condición necesaria para que se pueda llevar a cabo dicha liquidación con recursos públicos.*

*Por lo tanto, **las cantidades no son susceptibles de ser desincorporadas en atención a su naturaleza y se deben destinar forzosamente al gasto público, en atención al principio constitucional del destino al gasto público de las contribuciones, establecido en el artículo 31, fracción IV, y 134 de la Constitución Federal, así como al mismo principio que se repite en los artículos 83 y 84 de la Constitución del Estado de Sonora.***

**ATENTAMENTE. MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.”**

Se ha destacado el voto concurrente del Ministro Silva Meza, virtud a que como se ha podido apreciar en él, se puede apreciar la gran riqueza de análisis de los temas fundamentales que hubiera merecido la pena se hubieran considerado en la sentencia y no que quedara con ese solo carácter de “voto”, ya que los pronunciamientos que en él se hacen son de la mayor trascendencia de que por su importancia para el presente trabajo retomaré quizá el más importante virtud a ser el prospectivo de lo que ocurriría en el futuro (en atención al plazo del Plan que es a 30 años) y de ahí el peligro que representa, éste y otros proyectos que en forma desmedida y con lujo de irresponsabilidad comprometan los ingresos de un nivel subnacional por tantos años, en este sentido el Ministro nos dice “Como corolario, cabe destacar que los adeudos que tenga el Estado o Municipio respecto de los



fideicomisos de financiamiento, **pueden llegar a constituir un serio riesgo financiero, ya que a pesar de constituir pasivos, dichas obligaciones de pago no se encuentran contabilizadas para efectos presupuestales, lo cual permite generar un apalancamiento desmedido** (ya que se mejora la calidad crediticia y por ende se pueden obtener mayores financiamientos) sin que existan los recursos necesarios para solventar lo debido”, ello nos llevará a que una de las conclusiones de la presente investigación precisamente lo sea el que es responsabilidad del Estado hoy el controlar este tipo de endeudamiento del que poco se ha ocupado, porque de no hacerlo en años futuros, su papel será entonces de estructurar esquemas de rescate financiero de los niveles subnacionales.

#### **D. Análisis desde el punto de vista del egreso artículo 134 constitucional.**

Este caso quizá sea el menos visible en cuanto a su afectación, pero quizá el de mayor complejidad, el que encuentra su cauce en el art. 134 Constitucional al establecer dicho precepto lo siguiente:

“Art. 134 Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Destaca el que solo se cita el primer párrafo de dicho precepto virtud a que constituye la parte que en este tema nos interesa, y lo es así pues trata únicamente de los recursos de disponibilidad por los diferentes órdenes de gobierno que por sólo estar a su disposición (sin determinar de dónde provengan) deberán de cumplir con los principios de eficacia, economía, transparencia y honradez a efecto de satisfacer los objetivos a los que están destinados.



De conformidad a lo anterior, estamos en aptitud de establecer que de conformidad al ingreso, como así lo establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución el hecho de que los mexicanos contribuyan sólo se justifica en razón al gasto público, pero una vez que dichos recursos ya están en disposición de cualquiera de los niveles de gobierno y aquí en sentido más amplio, pues ya no sólo son las contribuciones, sino todos los ingresos que el Estado Mexicano en cualquiera de sus niveles de gobierno como expresa el artículo 134 Constitucional dispongan de ellos, serán los que en adición deberán así de cumplir con otros principios a saber los de administración, la que se debe de llevar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, (éstos últimos temas de accountability) preguntándonos a este respecto y ¿éstos son principios que se encuentran en el campo del derecho presupuestario?

Para lo que en este momento estaríamos imposibilitados, pues tendríamos en principio que conocer los principios propios del derecho presupuestario, de los que debemos recordar son los siguientes:

En palabras del autor Giuliani Fonrouge si bien advierte que el avance de las concepciones sobre finanzas públicas "...han quebrantado ciertos principios relacionados con el presupuesto elaborados y erigidos en dogma por la doctrina clásica, pues cuando algunos subsistan en su formulación, carecen ya de inflexibilidad primitiva".<sup>231</sup>

A este respecto y siguiendo con el autor en consulta, éste refiere con una finalidad de mera sistematización "...sin desconocer la íntima vinculación entre ellos, podemos decir que esos principios eran de dos tipos: uno de **carácter sustancial**, por referirse al concepto general del presupuesto, y otro de **carácter formal**, por relacionarse con su estructura interna. Entre los de **tipo sustancial** incluimos los principios de **equilibrio y de anualidad**; entre los de tipo formal, mencionamos los

---

<sup>231</sup> **GIULIANI FONROUGE, Carlos M.**, *Derecho Financiero, Tomo I Actividad Financiera. Presupuesto Poder Tributario y Obligación Tributaria*, 9ª Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004., p. 147.



siguientes: **de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialización de gastos**”.<sup>232</sup>

Así, en el tema de los de carácter formal, el de unidad se hace consistir en la exigencia de que sea uno y solo uno el documento presupuestario, así como su aprobación y que en este se cierna toda la actividad financiera del Estado, lo que va de la mano con el de universalidad, el que debe ser advertido como un acto reflejo del primero ya que toda la actividad financiera de suyo debe ser conteste al tema presupuestario, lo que debe decirse no son plenamente aplicables a nuestro derecho presupuestario.

El principio al que se hace referencia como de especialización del gasto, desde la perspectiva de Don Héctor B. Villegas se hace consistir en que “... la sanción parlamentaria del presupuesto no puede traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino consistir en importes detallados de cada uno de los gastos por realizar”<sup>233</sup>, del que podemos advertir que se traduce en que el trabajo legislativo tenga una debida identificación por rubros en los que de forma particularizada se aprecien los gastos a cargo de la federación.

Y en lo que respecta al denominado de no afectación de recursos, éste se entiende en razón a una no utilización específica de gastos particulares, es decir a una no afectación especial.

Y por último en los de carácter sustancial, se encuentra como uno de los elementos rectores perfectamente aplicable a nuestro derecho nacional, y el que constituye tema de gran importancia tanto para la doctrina como para el que lo aplica. Del que sólo por mencionar destacamos la denominación con la que lo señala el autor varias veces consultado en temas de gran complejidad Juan Amieva Huerta que se refiere al tema de la “importancia del año fiscal”, pero que en palabras del autor

---

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>233</sup> **VILLEGAS B., Héctor**, *Manual de finanzas públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000. p. 239.



Armando Miranda retomaremos lo que al respecto de la importancia de este tema señala cuando expresa:

“Se advierte que en relación con la Ley de Ingresos, como acto legislativo que determina los ingresos que el gobierno federal está autorizado para recaudar en un año calendario, y con el presupuesto de egresos de la federación rige el principio de anualidad<sup>234</sup>, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley de Ingresos, se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto”<sup>235</sup>.

Como ya lo he referido, este principio no es arbitrario ya que cumple con ser representativo de una unidad de tiempo natural y se traduce en un elemento

<sup>234</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 104/2010 (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA LOCAL. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL RIGE TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El segundo párrafo del citado precepto constitucional señala que los Estados y los Municipios podrán contraer crédito por los conceptos y hasta por los montos que las Legislaturas Locales fijan anualmente en los respectivos presupuestos; lo que guarda estrecha relación con el principio de anualidad en materia presupuestal, según el cual los ingresos y egresos del Estado se ejercen anualmente, de modo coincidente con el año calendario. Ahora bien, ello no impide que los Estados o los Municipios asuman créditos cuyo plazo exceda de esa temporalidad, mediando las correspondientes autorizaciones; más bien, el rigor de la anualidad presupuestal exige que en cada anualidad presupuestal la Legislatura esté en aptitud constitucional plena para decidir con esa periodicidad los conceptos y los montos por los que el Estado puede acceder a financiamiento durante esa anualidad; y también los conceptos por los que captará ingresos y en qué los aplicará; rubro, este último, en el que se explica su facultad de decidir qué y/o cuántos de los ingresos captados en ese ejercicio autoriza sean aplicados para el pago de sus obligaciones crediticias, cuidando que se cumplan las funciones fundamentales del Estado y las necesidades primarias y servicios básicos a que tiene derecho la población. Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María fe Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.

<sup>235</sup> **NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M.,** *Derecho Presupuestario. (Temas Selectos)*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 106.



medible por el año calendario, lo que representa un gran tópico de estudio en la presente investigación, pues es con el que se sostiene que justamente el endeudamiento de cualquier nivel de gobierno no podría comprometerse a más de un ejercicio fiscal, pese a que una de las grandes reformas en materia presupuestaria de los últimos tiempos lo constituya los presupuestos multianuales o plurianuales.<sup>236</sup>

Sólo que en nuestro tema de investigación, como lo son, los esquemas de bursatilización de activos referidos a los niveles subnacionales, en los que se comprometen los recursos provenientes de las contribuciones predominantemente por constituir, según se ha dicho, los que cumplen con el requisito específico de estos esquemas de ser futuros de activo predecibles, los que de conformidad al principio de equilibrio presupuestal (en el que primero se aprueba lo que ha de ingresar para saber en qué se va a gastar) que estamos por tratar sería una grave

---

<sup>236</sup> Los que aparecen ya en diversas legislaciones y lo es así pues la Constitución lo autoriza en el artículo 74 fracción IV al establecer “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen con conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Caso que virtud a la autorización de la Constitución advertimos se replica en otros ordenamientos como se aprecia en el Título Cuarto de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, que prevé en el Capítulo I Del Presupuesto Plurianual. El que establece en el “Art. 105.-Los mecanismos plurianuales de gasto son todos aquellos instrumentos legales, financieros y económicos previstos en esta ley y otros ordenamientos legales que permiten al Distrito Federal diseñar, ejecutar y evaluar una política presupuestal de mediano y largo plazo y, en específico, presentar Presupuestos Plurianuales, realizar proyectos de prestación de servicios a largo plazo o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión, sin perjuicio de cualquier otra figura análoga determinada o determinable en la normatividad.

El Jefe de Gobierno integrará en el proyecto de Presupuesto de Egresos las asignaciones a dichos instrumentos. Las asignaciones que apruebe la Asamblea estarán garantizadas y no estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal de los ejercicios siguientes. Corresponderá al Jefe de Gobierno proponer los mecanismos para garantizar los recursos necesarios para su financiamiento en los ejercicios fiscales que comprendan su ejecución.

Para efectos informativos, el Presupuesto de Egresos establecerá las obligaciones de pago previstas en los Presupuestos Plurianuales, los contratos de prestación de servicios a largo plazo o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión para los ejercicios fiscales subsecuentes. La Asamblea aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las erogaciones para el pago de las contraprestaciones derivadas de los Presupuestos Plurianuales, los contratos de prestación de servicios a largo plazo o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión.”



afectación pues se está comprometiendo lo que aún no se sabe ha de ingresar de conformidad a lo que en ejercicio de la potestad tributaria deberán decidir los Congresos Estatales, más aún minimiza o elimina la potestad tributaria. Pudiendo afirmar que se elimina dicha potestad a los órganos legislativos de las entidades federativas por los años futuros en los que hayan sido comprometidos dichos ingresos.

Lo cual es impensable, pero dichos proyectos autorizados por los Congresos Locales pudieran llevar a ello indiscriminadamente, pese a trastocar los principios presupuestarios y más aun inmiscuyéndose con la Ley de Ingresos que de conformidad al principio histórico de *“no hay imposición sin representación”*, se vulnera pues la representación de futuras generaciones, ya que los esquemas de bursatilización son, por naturaleza de 20 años en adelante y esas generaciones algunas que aún no nacen, ya le son trastocados y lesionados sus legítimos derechos y los de quienes en un futuro los representen comprometiendo los ingresos tributarios desde este momento.

No es menor el tema de desposeer de la potestad tributaria a un órgano legislativo (legitimado y capaz, tan solo por tener la representación del pueblo), ya que se minimiza su trabajo en ese ámbito y a su vez se impide que año con año en un futuro se realice dicha actividad con plena potestad ya que lo que se hace es que en el presente se decida la conveniencia de permanencia de los ingresos tributarios, como los necesarios y suficientes para sufragar el gasto público del futuro, ello en el nivel que se desee analizar.

Además, de que con ello se impide por estar así comprometidos dichos recursos a eliminar, condonar o crear supuestos de beneficio en el ámbito impositivo así comprometido por los esquemas de bursatilización de que quienes serán los destinatarios futuros de dichas contribuciones, los que se verán obligados por generaciones a las que no les correspondía legislar a futuro y menos en temas tan sensibles como lo son las contribuciones, ya que en dado caso ello significará que



el Estado en dichos niveles, lo único que tendrá es una necesidad mayor de ingresos al estar desposeído de aquéllos con los que legislativamente dispone pero que no le aportarán ingreso alguno que cubra en los años futuros sus ingresos necesarios, frente a lo que, la única seguridad que tendrán los destinatarios de las normas tributarias “los gobernados” será a tener que ser destinatarios de un número mayor de contribuciones a las que ya tendrían.

Por último en el tema del principio del equilibrio, el que como se ha adelantado, se encuentra contenido en el art. 74 fracción IV Constitucional, el que establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el PEF previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Del que ya se ha dicho y destaco, guarda singular importancia en el presente estudio y es de los más afectados, virtud a las consideraciones ya relatadas.

Ahora bien, estamos ya en aptitud de responder con precisión el cuestionamiento que al inicio de este tema nos hemos planteado, en el sentido de ¿serán los principios establecidos en el artículo 134 Constitucional; la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (éstos últimos temas de accountability) los que se encuentren en el campo del derecho presupuestario? Pues ahora somos capaces de responder que no, y es así pues estos principios son propios de una siguiente etapa en el tema de los ingresos del Estado, que se refiere a los temas que ya decía el maestro Juan Amieva Huerta son los que “En el Año fiscal en México involucra tres procesos distintos; Formulación, instrumentación y auditoría ...” y me quedó hasta aquí sólo para destacar la interrelación indisoluble de la LIF, el PEF y la Cuenta Pública, por lo que los principios del 134 Constitucional constituyen materia de singular importancia y constituyeron la más sólida materia prima de tutela en la acción de inconstitucionalidad de que conociera la Corte en el caso Sonora, la que constituyó el tema de valoración quizá con mayor peso jurídico



de análisis que se llevó hasta los resolutivos y posterior integración de un criterio del Pleno de la SCJN de que se ha destacado que tan solo cumpliendo el requisito de mayoría calificada adquieren obligatoriedad los considerandos en que se funden los resolutivos de las sentencias emitidas en acciones y controversias constitucionales. Lo anterior se aprecia en la tesis del Pleno que a continuación se transcribe por su importancia en el tema que nos ocupa:

### **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 106/2010 (PLENO)**

**RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.** El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.



En este caso inclusive se destaca la votación como ya ha sido mencionado porque estamos en presencia de una forma de conformación de jurisprudencia así considerada no por su integración sino por sus efectos de obligatoriedad para órganos judiciales y jurisdiccionales, la que aplica en virtud de la votación alcanzada a saber mayoría calificada. Misma situación que se aprecia en la siguiente Tesis del Pleno en el tema del artículo 134 en estudio.

### **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 107/2010 (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA. EL ARTÍCULO 19 BIS DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA VIOLA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto legal viola los principios de transparencia, rendición de cuentas, administración y manejo de los recursos públicos consagrados en el artículo 134 de la Constitución General de la República, al excluir a los fideicomisos de financiamiento de la normativa aplicable a la administración pública, ya que les da el carácter de fideicomisos privados, no obstante que su patrimonio está constituido por recursos públicos.

Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.

Así quedó de manifiesta la transgresión al artículo 134 por el tema de la transparencia de ahí la importancia de analizar el tema bajo el concepto más amplio y de gran estudio contemporáneo la “accountability”, la que será motivo de estudio a continuación.

### **II.- Accountability en materia de bursatilización de deuda.**

Es de destacar que el concepto de “accountability”, es un concepto que se ha acuñado en un ensayo clarificador que da una explicación detallada y ágil de un



tema que es considerado “...tan fundamental como elusivo: la rendición de cuentas”.<sup>237</sup>

Este tema no se puede concebir su estudio si no se aborda desde la perspectiva de Andreas Schedler<sup>238</sup> pensamiento que es necesario en la ubicación de las ideas de la democracia.

Así el texto indispensable para este tema, lo constituye una versión anterior a la citada que apareció en inglés bajo el título de “Conceptualizing Accountability” en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*.<sup>239</sup>

En ese entendido al decir de Andreas Schedler, la palabra clave es *accountability* que como otros conceptos políticos de habla inglesa, se trata de uno que no tiene equivalencia en castellano, ni traducción estable, virtud a que en ocasiones se traduce como “control” en otras ocasiones como fiscalización y en otra vertiente como responsabilidad, siendo ésta la más recurrente y con mayor cercanía al tema de rendición de cuentas.

Son la transparencia y el acceso a la información los dos mecanismos que promueven la rendición de cuentas la denominada –*accountability*– los que conjuntamente direccionan hacia el camino del perfeccionamiento de un sistema democrático en los que como veremos son los elementos de los que se valen tanto los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, el ámbito académico y en adición los propios poderes del Estado (señalados éstos en último lugar)

---

<sup>237</sup> **SCHEDLER, Andreas**, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia 03, México, 2008, disponible en Internet en [etresa.com/bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf](http://etresa.com/bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf), Consultada el 6 de febrero de 2014.

<sup>238</sup> Cfr. En este sentido expresa el IFAI “Cualquier exploración cuidadosa a través de la literatura de transparencia en América Del Norte, nos lleva constantemente una y otra vez a un texto aparecido en el ya lejano 1999: *Conceptualizing accountability* de Andreas Schedler. **SCHEDLER, Andreas**, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Consultada el 6 de febrero de 2014, *op.cit.*, p. 5.

<sup>239</sup> Schedler Andreas. Profesor investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE desde 2003. Con diversas publicaciones dentro de las que destaca el libro *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, 1999. Coautores: Larry Diamond y Marc F. Plattner, pp. 13-28.



razón a que son justamente ellos, los que deben ser sometidos a rendir cuentas con transparencia.

Éstos últimos, los que en adición deberán una vez aplicada la *accountability* reducir costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio del poder.

Así, debidamente implementados deberán contribuir a una perfecta interacción de las vías que entre instituciones del Estado y sociedad (elementos subjetivos) sobre los que la ciudadanía (destinatario final) sean quienes llevan a cabo la calificación y escrutinio crítico sobre los periodos revisados de la actividad del gobierno.

Afirma el autor en consulta para este tema Andreas Schedler que “Comenzando con los antiguos filósofos, los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos”.<sup>240</sup>

Bajo esa premisa es que una vez que existe el poder resulta su correlativo la necesidad de controlarlo.

La organización de un gobierno necesariamente trae la consecuencia que se traduce en: capacitarlo, ¿para qué?, pues para mandar a los gobernados y a *posteriori* obligarse que se regule a sí mismo.

Debe así, tener un elemento de prevención con la finalidad de evitar abusos, lo que lleva a someterlo a ciertos procedimientos y reglas en su actuar. (Con lo que se limite el ejercicio del poder).

El concepto que ahora nos ocupa, es el que cada día cobra mayor relevancia (*accountability*), el que se refiere se integra como parte de un lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional en la que cada día se expresa mayormente la preocupación continua y permanente por el establecimiento de

---

<sup>240</sup> *Ibidem*, p.10.



controles y contrapesos, que tengan por efecto supervisar y a la vez restringir el poder.

Así, la rendición de cuentas se presenta hoy en el ámbito internacional como una exigencia que tiene por efecto el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas en una democracia, por eso se dijo desde inicio del presente tema que como lo afirma Schedler “es un pensamiento necesario en la ubicación de las ideas de la democracia.”

La rendición de cuentas se conforma de dos aspectos a saber:

Primero, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y su justificación.

Segundo, lo que lleva a la amenaza de sanciones y a su vez,

Tercero a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan transgredido sus deberes públicos.

De manera que como se ha expresado para domesticar el poder, la rendición comprende tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos que aquél genera.

- a) Obliga a que el poder tenga apertura plena a la inspección pública.
- b) Lo conmina a explicar.
- c) Y por último a justificar los actos.

Vista así, la rendición de cuentas engloba los aspectos de información, justificación y castigo, ello lo convierte en una casa que hospeda varios conceptos a saber como lo son: la vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización.

La rendición de cuentas puede ser advertida desde varias perspectivas, de las que el Estado tiene que tutelar sean implantadas, ya que en la medida en que se



incorpore en la operación del gobierno, es que se podrá medir el avance del sistema democrático en un país determinado.

Si bien la rendición de cuentas es vista *in génere* como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.

Desde la perspectiva administrativa, es apreciada bajo un cuestionamiento, si los actos burocráticos ¿se apegan a procedimientos establecidos? Si, ¿llevan a los resultados esperados? Y de hacerlo, ¿lo llevan a cabo con eficiencia?

En lo correspondiente a lo legal, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la Ley. Se dice que bajo los criterios constitucionales se califica si los actos legislativos son acordes con disposiciones constitucionales.

Y desde una perspectiva financiera, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

Ahora en bien, en nuestro tema cobra gran relevancia la *accountability*, de la que podemos cuestionar en principio si, ¿existe plenamente en nuestro país?

Según se apreciado líneas arriba por el solo hecho de estar en presencia del poder, es necesario controlarlo.

Pero ello lleva a la construcción de caminos en los que sea el Estado el elemento subjetivo a domesticar, solo por el hecho de detentar el poder.

Según se ha estudiado, los mecanismos de bursatilización de activos están contruidos de manera tal que no sean controlados.

Pero, será acaso ¿solo estos esquemas que estén fuera del ejercicio del control del poder en el Estado Mexicano? Pues la respuesta es simple, no.

Pese a que desde años se llevan a cabo algunas de las funciones necesarias en la *accountability*, no podemos afirmar que por su efectividad sean de plena y real



aplicación, llevando ello a calificar que en el Estado Mexicano hay ausencia de ella y que se debe construir el verdadero camino que garantice la verdadera *accountability*.

No es con la labor que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación dependiente del Poder Legislativo, en la que se encuentra solo una función de revisión del ejercicio del gasto y que éste se lleve a cabo de acuerdo al presupuesto original, a la normatividad vigente y a los objetivos así establecidos, actividad que se realiza al llevar a cabo auditorías y detectar desviaciones que de no ser justificadas, dan lugar a sanciones administrativas, civiles, penales y resarcitorias.

Ahora bien, existe un órgano adicional como lo es la Comisión de Vigilancia, cuya función es cuidar que la Auditoría ejerza sus atribuciones de conformidad al mandato que le ha sido conferido por las Leyes y por la Cámara Baja.

Pero es más lo que debe perseguir un gobierno democrático tanto en el nivel federal como en los de los niveles subnacionales, ya que de suyo deberá buscar que se consolide la construcción de una gestión pública con fundamento en un Estado de derecho, con principios de honestidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia, que rinda cuentas y que esté en todo momento dispuesto a someterse al escrutinio y evaluación de parte de los gobernados, lo que genera hoy día una tendencia al denominado poder ciudadano.

Sirva el presente marco de la *accountability* para ser el camino a construir en temas tan sensibles para el gobierno en cualquiera de sus niveles en el marco del federalismo en el que los niveles subnacionales en cada ámbito de competencias deben de integrar en sus legislaciones los mecanismos que garanticen plenamente la rendición de cuentas en todos los temas y no pretender crear esquemas novedosos de endeudamiento (vía bursatilización) en el que si bien la propia ley y el mecanismo que permite su implementación a través del vehículo de propósito específico particular mención al caso Sonora ya juzgado por la SCJN, irrumpa la



accountability pues justamente pese a ser futuros de activo predecibles y aún más al estar en presencia de que esos futuros en el en caso del Estado y en lo particular los niveles subnacionales constituyen aquéllos la recaudación de los ingresos tributarios, los que queden en el velo oculto, lo que Andreas Schedler refiere ocurre “Cuando agentes de rendición de cuentas se meten en los mundos íntimos del poder, en sus sótanos y sus clósets, pretender abrir espacios cerrados que deberían estar alumbrados por luz pública.”

Esquemas los de bursatilización que no sólo se ha visto constituyen una forma en a través de la cual se puede pretender burlar la Constitución en el tema de transgresión a la fracción VIII del artículo 117, (ampliamente comentada líneas atrás) que como estudiamos en el primer capítulo constituye en el Estado Mexicano una prohibición de carácter absoluto, la que se puede fácilmente burlar por el solo hecho de advertir que la materia propia del mercado de Valores y sus reglas permitirían que dichos a título genérico “futuros de activo predecibles” que en el caso de los niveles subnacionales lo es la recaudación (de contribuciones) fueran adquiridos como ya se ha mencionado por el gran público inversionista pudiendo ser este extranjero.

Información que en esquemas como el caso Sonora de inicio al haberse permitido por el Legislativo estatal y permitir como lo fue, el aprobar todas las modificaciones a la Legislación presentada por el Ejecutivo local que permitía la operación de dicho caso pese a vulnerar flagrantemente lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional al referir éste lo siguiente:

“Art. 134.

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la



Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

...

Destaca en este sentido que fue así como se pronunció la SCJN al resolver la acción de Inconstitucionalidad 163/2007 por la vulneración del proyecto en lo particular con referencia al artículo 19 BIS de la Ley relativa del Estado de Sonora, lo que dio lugar inclusive a la tesis de Jurisprudencia del Pleno en el que la Corte señaló que dicho precepto vulneraba los principios de transparencia en el manejo de recursos públicos al excluir de los fideicomisos de financiamiento de la normativa aplicable a la administración pública por darles el carácter de fideicomisos privados pese a que su patrimonio está constituido por recursos públicos, criterio éste que como ya se ha referido con antelación, ahora es el momento oportuno de conocer con particularidad el criterio que de hecho quedó plasmado en la Tesis P.J. 107/2010 del Pleno de la SCJN.<sup>241</sup>

Se ha destacado particularmente este criterio no solo por la relevancia que de suyo guarda en nuestro tema de estudio, sino porque como ya se anticipó de forma somera en tema previo, porque adicionalmente de conformidad a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del 105 Constitucional dicho precepto establece que las razones contenidas en los considerandos que

---

<sup>241</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 107/2010 (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA. EL ARTÍCULO 19 BIS DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA VIOLA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto legal viola los principios de transparencia, rendición de cuentas, administración y manejo de los recursos públicos consagrados en el artículo 134 de la Constitución General de la República, al excluir a los fideicomisos de financiamiento de la normativa aplicable a la administración pública, ya que les da el carácter de fideicomisos privados, no obstante que su patrimonio está constituido por recursos públicos.

Acción de Inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Mayoría de ocho votos: Ausente: Mariano Azuela Güitron. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vertiz Contreras y Jorge Revilla de la Torre.



funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos (de ahí que se destaque la votación) serán obligatorias para las Salas, tribunales militares y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

En este sentido es oportuno referir que en éste caso estamos en presencia de un supuesto adicional por el que se constituye podríamos llamarle jurisprudencia, la que a más de la establecida por la Ley de Amparo y a diferencia de ésta, no requiere para su integración la reiteración de cinco asuntos en un mismo sentido, sino que provenga de sentencias provenientes de acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, las que tendrían el mismo efecto de obligatoriedad que la jurisprudencia pero a diferencia de aquélla se ha dicho, no por la reiteración de los cinco asuntos en un mismo sentido, sino por el tema de la votación de mayoría calificada -ocho votos- y que lo que tendría ese carácter de obligatoriedad para órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía lo serían las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, lo que en resultado final lo pone en el mismo escenario de aplicación que la jurisprudencia.

Pero en adición porque justo éste criterio advierte y destaca el tema de la *accountability* en uno de sus aspectos fundamentales y pendientes en el Estado Mexicano del que en el caso Sonora al haber sido transgredido, el pronunciamiento del más alto tribunal del país lo fue justo por vulneración al artículo 134 en el tema particular de transparencia que deben cumplir los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Planteamiento al que se llega con gran fuerza en este fallo y deja sentado el tema de no vulneración por parte de cualquier proyecto que intente bajo la figura de la transmisión del patrimonio (futuros de activo predecibles que no es otra cosa que



en muchas de las ocasiones la recaudación de contribuciones) al Vehículo de Propósito específico de evitar que los mismos sean objeto del tema que en este apartado nos ha ocupado de la rendición de cuentas.

Ya que como lo ha sostenido la SCJN, se trata de recursos que pese a ser pretendidamente transmitidos desde la creación de los proyectos como el caso “Sonora Proyecta” al VPE que como ya se dejó establecido en línea previa adquieren la característica de Fideicomisos privados, como lo ha dicho el más alto tribunal del país la Corte, ya que al integrarse por recursos públicos no puede excluirse de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 134 en el que se prevén como ya se estudió de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Planteamiento del que se refiere “La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés, la lengua franca de la comunidad internacional, pero también de la ciencia política comparada”.

Mismo que obliga en todos los casos en que se esté en presencia de recursos económicos de que disponga cualquiera de los niveles de gobierno en el Estado Mexicano y del que no pueden escapar so pretexto de creación de figuras que tiendan a ocultar todo el complejo andamiaje sobre el que se construyen los proyectos de bursatilización en el que como ya se destacó, son los titulares de los ejecutivos locales que al crear dichos esquemas burlan y salen del control que debe existir enviando iniciativas como en el caso Sonora que trastocan un sinnúmero de disposiciones que tienden justo a ocultar la información en un tema tan delicado como el que se comprometa la recaudación de años futuros, lo que lleva a dejar maniatadas a futuras legislaturas de las entidades federativas a conocer que es lo que en el pasado se hizo con lo que en su momento ya no contarán, porque pudiera ser no solo recursos comprometidos sino hasta ya gastados.



Lo anterior nos lleva a otro tema aún más complejo el que los legislativos (uno de los poderes del Estado en el nivel estatal) se encuentre impedido de llevar a cabo una de sus facultades más importantes a saber el ejercicio de la potestad tributaria, la que le permite crear los hechos imponibles con los que el Estado logrará obtener los recursos necesarios para su gasto público, que de quedar desposeídos por haberlos comprometido una administración de un titular del ejecutivo distinto y aprobado por una legislatura pasada ni siquiera sabría que hubiere pasado con ellos.

A más de considerar que estaría prácticamente desposeído de una de las principales facultades, potestad tributaria para la creación, hasta eliminación o modificación de conformidad a las necesidades que se presentaran en un momento determinado. De igual manera a los ejecutivos locales los deja sin el tema de la competencia tributaria, en cuanto a la posibilidad de poder atemperar las cargas tributarias de conformidad a las situaciones extraordinarias que prevalecieran en un momento determinado por diferentes circunstancias que se presentaran que pueden atender tanto a situaciones económicas imperantes en un momento determinado como a situaciones meteorológicas que pudieran afectar el pago oportuno de las contribuciones y respecto de las que se tuvieran que tomar decisiones que tuvieran por efecto aminorar la carga, otorgar pago a plazos temas de condonaciones, simplemente porque ya no estén en su dominio por haberse comprometido en administraciones pasadas y que además ello ni siquiera pueda ser de conocimiento por haberse estructurado como refiere Andreas Schedler que los agentes de rendición de cuentas se meten en mundos íntimos del poder, en sus sótanos y clósets (fideicomisos) pretenden abrir espacios cerrados pero como lo expresa aún en ellos deben estar alumbrados por la luz pública.

De la misma forma en como lo refiere el autor en cita la rendición de cuentas en el tema de la bursatilización obliga y sujeta el uso del dinero público a las disposiciones vigentes (y agregaría y pensar en no afectar las futuras legislaturas en el ejercicio de la potestad de tributaria de algo de lo que no tendría facultad y



competencia, virtud a que los esquemas se crean hacia 20 y 25 años) pero también refiere a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

### **III.- Mecanismos de construcción de los proyectos.**

En este momento estamos ya en aptitud de establecer si dichos esquemas son viables de conformidad a nuestra estructura jurídica y no pretender como se estila en México considerar que ello sea motivo de una reforma que lo haga viable en el nivel que sea incluyendo las de carácter constitucional.

En este sentido debemos de considerar que no podemos dejar de reconocer que los Estados modernos (sin ser la excepción el caso de México) cada día asumen más y mayores responsabilidades tan solo por la población a la que le deben dar respuesta en toda clase de necesidades, máxime si las situaciones apremiantes en las cuales se encuentra inclusive se refieren a satisfacer una de las necesidades más connaturales para los seres humanos como lo es la satisfacción de la alimentación.

Ello en virtud del nivel de pobreza extrema que existe en gran cantidad de población en nuestro país, el nivel de pobreza aumenta y ello queda manifiesto tan sólo con una de las políticas a las que va dirigida la atención del Estado Mexicano en la presente administración como lo es la política de la “cruzada nacional contra el hambre”, eso advertido desde el ámbito federal, al que desde luego no escapa a los ámbitos subnacionales.

Recientemente en un congreso internacional organizado por la SCJN, en materia de rendición de cuentas escuchaba a un gran abogado en la materia tributaria del foro nacional decir que al Estado nunca le alcanzan los recursos económicos, razón por la cual es que siempre requiere más y mayores ingresos, sin embargo; como ya se ha estudiado desde el inicio de la presente investigación, para el



gobierno en cualquiera de su niveles de gobierno le constituye un reto el requerimiento de cada vez más ingresos frente a un costo político alto si recurriere al tema tributario.

Lo anterior ha provocado que la mirada de cualquier nivel de gobierno sea dirigida a cualquier fuente de ingresos exceptuada la que implique carga tributaria mayor para los gobernados en el caso de los niveles subnacionales, pues estaría en riesgo el tema político de estabilidad y continuidad de los partidos políticos que detentan el poder en dicho niveles de gobierno.

De ahí que una de las formas que con mayor frecuencia y en cantidades mayores sea el endeudamiento, pero recordemos que el que hemos estudiado del denominado “endeudamiento tradicional”, no constituya también la forma más viable de obtener los recursos de los que antes pudiéramos haber llamado extraordinarios o complementarios como se debe apreciar el endeudamiento sino hoy indispensables para el desarrollo de la actividad del Estado en los niveles subnacionales.

Éste resulta ser el campo fértil en el que germine el tema del endeudamiento, el que dejando atrás del tema del endeudamiento tradicional por las razones ya estudiadas para el que hoy existen limitaciones desde la operación de los esquemas de ese tipo de endeudamiento, por lo que la mirada ahora solo diríamos se puede dirigir a nuevos esquemas que hagan viable la forma de integrar recursos a los niveles subnacionales sin encontrar un campo minado de límites que la Federación ha impuesto.

Lo que ha llevado a que la llamada titulización, bursatilización, esquemas estructurados o cualquiera que sea la denominación que se tenga que esté caracterizada por tener en disponibilidad futuros de activos predecibles, los que por ese solo hecho los niveles subnacionales advierten una gran posibilidad de solución a las necesidades de más y mayores recursos.



Pero ello lo tiene que realizar de una forma que si bien implica decisiones, las que constituyen quizá una de las manifestaciones más patentes del principio de división de poderes, ya que debe limitar la actuación del ejecutivo para no trastocar las atribuciones del legislativo, donde siempre debemos tener presente el principio de “No hay imposición sin representación”, pero que también se traduce en no trastocar dicho ejercicio sin la plena participación del legislativo y más aún a que siendo el propio legislativo (capaz de autorregularse) el que limite su actividad a efecto de no trastocar ni minar las facultades de los legisladores futuros.

El pronunciamiento de la SCJN ha sido en el sentido de que justamente en el tema de la deuda pública, deben ser el resultado de un ejercicio democrático del poder manifestado en uno de los principios esenciales del Estado mexicano, como lo es la división de poderes.

Bajo ese principio esencial, muchos temas, entre ellos el endeudamiento de los niveles subnacionales implica el respeto en el ejercicio del poder público, lo anterior virtud a ser las deudas, las que pesarán precisamente sobre el patrimonio de dichos niveles, pero a su vez porque comprometen el crédito público (en tratándose del denominado endeudamiento estructurado).

En adición comprometen hacia “el futuro”, no sólo de los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía o más aun la propia recaudación.

Lo que lleva a la asunción de una obligación a quien no la contrajo por voluntad propia, sino aún más grave por quien lo representaba y quién en espíritu tomaría la mejor decisión en su nombre por ser él o los representantes populares.

De manera que como se ha sostenido son los destinatarios de la norma (en este caso los gobernados y que a su vez son contribuyentes en quienes recae la obligación) los que aportan parte de su patrimonio en pro del patrimonio del Estado y aseguran que dichos compromisos se cumplirán, elementos con los que únicamente se justificaría así la contratación de deuda.



Visto así, el endeudamiento autorizado por el legislativo determina las políticas que un gobierno determinado establezca que incide en la planeación, programación y desarrollo de los niveles subnacionales y que por lo tanto deberán de ser los criterios de una política económica con vertientes en generación de empleo o en ciertos casos políticas de carácter social, lo que solo puede ser determinado desde el legislativo.<sup>242</sup>

#### **IV.- Límites en los proyectos de bursatilización.**

Bajo esas premisas quizá si se estuviera en el lado de las finanzas de los niveles subnacionales, simplemente se recurría a ello como la forma de obtención de recursos, pero en la que se deberán de considerar las siguientes limitaciones:

- 1.- Sin desposeer de la potestad tributaria.

---

<sup>242</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 103/2010, (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA. LAS DECISIONES ACERCA DEL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DEBEN SER REFLEJO DE UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER Y UNA MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del Estado comprometen el crédito público; esto es, afectan hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, así como las cargas que se dejan a las generaciones futuras. En efecto, son los gobernados quienes aportan los recursos con los que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y, en su beneficio, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones; por ende, las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda representar, inciden en todos los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo y las políticas sociales, entre otras; de ahí que este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, a través de la representación que asiste al Poder Legislativo y, en sistemas bicamerales, generalmente a través de la Cámara de Diputados. Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortíz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.



- 2.- Sin comprometer recursos indiscriminadamente de generaciones futuras, límites en los presupuestos plurianuales o multianuales (que no rebasen las administraciones de los ejecutivos locales y que sean concordantes con los periodos de las legislaturas de las entidades federativas).
- 3.- Sin vulnerar lo dispuesto por el art. 117, fracción VIII de la Constitución.
- 4.- Sin vulnerar la transparencia.
- 5.- Sin vulnerar el sistema que debe prevalecer de coparticipación que de suyo debe existir entre dos de los poderes que en el tema del endeudamiento se requiere una armonización plena de sus facultades.
- 6.- Que como cualquier esquema de endeudamiento que autoriza la Constitución en los términos así previstos por el artículo 117 fracción VIII, lo sea sólo para inversiones públicas productivas las que como ha considerado la SCJN son las que si bien son realizadas con recursos provenientes de financiamientos, deben ser destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con esa operación de dichos activos **se generen directa o indirectamente recursos monetarios** suficientes para cubrir los financiamientos respectivos.<sup>243</sup> Y no como se proyectó en el caso Sonora en

---

<sup>243</sup> Y no como lo establecía el “Decreto 70 por el que se autorizó al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil mexicano y a afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos derivado de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos y los derechos vehiculares de expedición y revalidación de placas de transporte privado en el Estado de Sonora, mismo que aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, Número 16, Sección VII del día jueves veintitrés de agosto de dos mil siete y cuyo texto, es el siguiente: ARTÍCULO CUARTO.- La totalidad de los recursos que se obtengan, una vez descontadas las cantidades necesarias para cubrir los gastos relacionados con la estructuración y colocación de la emisión de los valores, así como las reservas que dicha emisión establezca, serán transmitidos íntegramente por el fiduciario del fideicomiso de financiamiento conforme al siguiente orden de prelación a: a) La Secretaría de hacienda, hasta por un monto de \$6,000'000,000.00( SEIS MIL MILLONES DE PESOS) para la liquidación de la deuda pública estatal , según se define



el que a pie de página se han destacado las obras que se consideraron para el mismo o aún más sólo para el pago de deuda.

Y más aún considerar que no se pueden aplicar los modelos estructurados como la forma viable de obtención de recursos para los niveles subnacionales pues no se trata de esquemas privados.

Considerar que tampoco se puede vulnerar la transmisión de recursos sin pasar por los temas de desincorporación de bienes de dominio público<sup>244</sup>, lo

---

dicho concepto en el artículo 3 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora. B) La Secretaría de Hacienda, hasta por un monto de \$4,000'000,000.00 (CUATRO MIL MILLONES DE PESOS), el cual se destinará para la ejecución de las siguientes obras: En Hermosillo: 1. SUBA: Pavimentación de calles y avenidas \$25'000,000.00 (VEINTICINCO MILLONES DE PESOS). 2. AGUA: Aportación Estatal al Acueducto \$58'000,000.00 (CINCUENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS). 3. Blvd. Morelos Norte, \$100'000,000.00 (CIEN MILLONES DE PESOS). 4. Distribuidor Vial en el Cruce del Boulevard Solidaridad y Transversal, \$80'000,000.00 (OCHENTA MILLONES DE PESOS). Distribuidor Vial en el Cruce del Periférico Norte y Boulevard Morelos \$80'000,000.00. 6. Modernización del Boulevard Quiroga, Boulevard García Morelos, \$25'000,000.00 (VEINTICINCO MILLONES DE PESOS). 7. Embovedamiento de los Canales y Modernización de los Boulevares Lázaro Cárdenas y López Portillo \$200'000,000.00 (DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS). 8. Ampliación del Blvd. Progreso \$50'000,000.00 (CINCUENTA MILLONES DE PESOS). 9. Rehabilitación del centro de usos múltiples \$60'000,000.00 (SESENTA MILLONES DE PESOS). 10. Parque Urbano y Unidad Deportiva (Antiguo Basurón), \$60'000,000.00 (SESENTA MILLONES DE PESOS). 11. Proyecto Cultural Musas \$165'000,000.00 (CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS). 12. Proyecto de Remodelación Urbana Rosales.- Pino Suárez \$250'000,000.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS). 13. Ampliación y Construcción del Boulevard Quiroga, tramo del Boulevard García Morales al Blvd. Músaro. \$210'000,000.00 (DOSCIENTOS DIEZ MILLONES DE PESOS). 14. Modernización del Blvd Colosio, del Blvd Quintero Arce, \$40'000,000.00 (CUARENTA MILLONES DE PESOS) 15. Ampliación y Construcción del Blvd. Colosio del Blvd. Quintero Arce al Blvd. García Morales, (treinta millones de pesos). 16. Prolongación Paseo Río Sonora, entre Quiroga y límite actual, \$45'000,000.00 (CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS). 17. Modernización Calle 26, \$40'000,000.00 (CUARENTA MILLONES DE PESOS) 18. Remodelación Auditorio Cívico del Estado \$25'000,000.00 (VEINTICINCO MILLONES DE PESOS). En Cajeme...

<sup>244</sup> **TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 105/2010 (PLENO)**

**DEUDA PÚBLICA. EL ARTÍCULO 19 BIS DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA VIOLA EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Dicho precepto legal establece que con motivo de la celebración de los fideicomisos de financiamiento que regula, los bienes, tangibles o intangibles, así como las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a dichos fideicomisos, se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo y durante todo el tiempo que permanezca en vigor el contrato respectivo formarán parte del patrimonio fideicomitado y estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Ahora bien, el diseño jurídico financiero así establecido viola el sistema de colaboración de poderes que prevén los



que al no cumplirse trastoca el principio de coparticipación que requiere el tema de la construcción de los proyectos entre los ejecutivos y legislativos de las entidades federativas para sí y en el caso del trabajo legislativo que se hace para los niveles municipales.

Los anteriores como principios rectores a los que el Estado Mexicano debe ceñir, y por otro lado que cualquier propuesta legislativa que tenga por efecto que desde la Constitución se regule el tema del endeudamiento en general de los niveles subnacionales (entidades federativas, municipios), lo sea considerando de forma integradora todos los esquemas de endeudamiento, sin escapar la bursatilización para no poner en peligro como hemos visto los niveles de gobierno, que de no frenarlos entonces, cualquier reforma que tan sólo se pensara en ese sentido y que no fuera incluyente, dejaría como ha referido Andreas Schedler que esos cuartos oscuros sea como hasta ahora, en los que no se permita entrar la luz en el tema de rendición de cuentas.

Y más aún que de advertir este potencial problema al que se enfrentarán como el “Plan Sonora Proyecta” que se estructuró en un gran plan a treinta años, el que

---

artículos 117, fracción VIII y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestal y crediticia, al introducir excepciones abiertas e ilimitadas a la facultad del Poder Legislativo estatal de acordar y disponer el destino de los bienes afectos al fideicomiso y de los ingresos que éstos generen, que trascienden al equilibrio del ejercicio del poder público, pues en el esquema jurídico financiero de referencia, el Poder Legislativo Local interviene antes de la celebración de la operación para autorizarla en los términos recién descritos y luego desaparece para prácticamente no tener intervención alguna en el futuro ni durante la vigencia completa del fideicomiso, de forma que durante todo ese lapso, el Legislativo no tiene poder de disposición sobre lo afectado ni sobre los ingresos que esos montos generen, ni puede presupuestarlos o destinarlos para algún otro propósito, lo cual conduce a que, durante su vigencia, sean indisponibles para él las facultades de orden presupuestario que constitucionalmente le corresponden, lo que a la postre lleva a que los bienes, derechos o ingresos públicos que se hayan afectado al fideicomiso resulten indisponibles para el Estado, lo que para efectos prácticos, da lugar a una situación igual o muy semejante a la que se habría presentado si lo que se hubiera afectado fuera objeto de una enajenación lisa y llana entre el Estado y el fiduciario del fideicomiso, inmovilizándose así, de manera prácticamente absoluta, a las Legislaturas futuras.

Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre.



puede reventar años más tarde exponiendo al Estado a una gran quiebra, y que ello sea el freno que la Federación deba advertir efecto de evitar que se geste ello y que en el futuro quizá no lejano sino más mediático se tenga que pensar en un rescate financiero de los niveles subnacionales.

Lo que en su momento pudiera llevarnos a casos (experiencias ya vividas) como el que se presentara con motivo del rescate financiero conocido como “FOBAPROA” o el más inmediato que ahora se debate en el Congreso de la Unión del rescate de deuda de las empresas estatales aún hoy Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos, las que siendo descentralizados y que se encargan de funciones tan importantes en el Estado Mexicano que son; la primera de prestar el servicio de energía eléctrica en todo el país y la segunda, la empresa que se encarga de llevar a cabo la administración de uno de los recursos más importantes que participa en el porcentaje más elevado a los ingresos totales del Estado Mexicano que es el petróleo, temas que hoy nos indigna el sólo escucharlos.

De manera que el Estado, más que resolver los problemas que se han gestado en muchos años y que se avoque a resolverlos hasta que no hay más remedio, más bien actúe como un Estado previsor. Ya que si como se estudió desde el inicio de la investigación éste, lo que ejerce es un control del poder desde el centro, sean éstos los temas que con compromiso asuma pero antes de que sólo se dedique a paliar sus efectos, en los que el único perdedor siempre lo es, el pueblo de México.

Con ello, estaremos en aptitud de hablar así como hoy se hace referencia a un Estado social, a un Estado previsor (carácter preventivo de evitar que se generen crisis, económicas o políticas) y que actúe con decisión evitando se generen los desastres financieros, en este caso de los niveles subnacionales, por lo que deberá establecer la normatividad que tenga por efecto sancionar aquellas conductas que contraríen el orden constitucional en materia de endeudamiento en pro de las finanzas de los niveles subnacionales.



## **V.- Conclusiones.**

**PRIMERA.-** La situación que hoy viven los niveles subnacionales es apremiante, pues los ingresos que por disposición constitucional conforman sus haciendas públicas son mínimos, si a ello como se agrega el ingrediente de una exagerada dependencia económica de los recursos provenientes de la Federación - cualquiera que sea la denominación- resulta que a los niveles subnacionales se les ha dejado con una discapacidad legislativa que impide si quiera pensar en iniciativas que tengan por efecto fortalecer sus haciendas públicas.

**SEGUNDA.-** Un escenario carente de ingresos propios de los niveles subnacionales combinado con una asunción de responsabilidades de éstos y aunado a la cada vez más creciente demanda de atención en temas de seguridad, servicios de salud y educativos, así como atención prioritaria en alimentación y combate a la pobreza que en inicio, que como se ha visto respecto de las primeras correspondieron a los grandes temas de descentralización del gasto, generan una problemática que dichos niveles tienen que enfrentar en un escenario, en el que difícilmente saldrían victoriosos, pues apenas sobreviven con los recursos que conforman sus haciendas públicas.

**TERCERA.-** Los caminos para la obtención de recursos parecían agotados para los niveles subnacionales, pese a ello sí se advertía uno que desde la perspectiva doctrinal había sido bien visto y que constituía una posibilidad real de obtención de recursos económicos pese a comprometer los ingresos futuros que cumplían de forma simple, con el requisito de que dichos niveles entidades federativas y municipios cuentan en su patrimonio con los denominados “futuros de activo predecibles” que son la recaudación de impuestos, derechos, contribuciones de mejora, aprovechamientos e inclusive con los participaciones, elementos éstos que les permitirían obtener recursos con los cuales en algunos casos aliviarían sus problemas mediatos.



**CUARTA.-** A partir de la modificación a la Ley del Mercado de Valores se hicieron estudios académicos que propugnaban de una forma seria y con un gran estudio y soporte, sobre la viabilidad que dichos esquemas de bursatilización representaban para los niveles subnacionales.

**QUINTA.-** Son los niveles subnacionales en el Estado mexicano, los que más han recurrido a esta nueva forma de obtención de ingresos, siendo el más relevante por la inclusión del número de contribuciones, la proyección hacia 30 años, el número de modificaciones legislativas a diversos ordenamientos que permitieran hacerlo viable el que se presentó en el Estado de Sonora, con el esquema de bursatilización “ Plan Sonora proyecta”, el que además destaca por ser el caso del que ha conocido la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 163/2007.

**SEXTA.-** La importancia del asunto del que conoció la SCJN, lo es en función a constituir una oportunidad histórica que permitiera que dichos esquemas de bursatilización fueran analizados por un medio de control de constitucionalidad, el que, tendría por efecto, de conformidad a lo previsto por el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional que lo resuelto en ese medio de control de constitucionalidad de ser resuelto por mayoría calificada tuviera el carácter de obligatorio, con la significación de que cualquier caso que se presentara con las mismas características de construcción del proyecto le sería aplicable lo resuelto por la Corte.

**SÉPTIMA.-** Los esquemas de bursatilización que se construyan podemos afirmar no son la medida de obtención de ingresos que sea más óptima para el Estado, lo anterior en razón de que contrario a como se ha sostenido, si bien pudiera pensarse que sí lo es, por contar éste en cualquiera de sus niveles de gobierno con el elemento indispensable de dicho crédito estructurado, solo por el hecho de ser titulares de futuros de activo predecibles (contribuciones), no se debe perder de vista que a diferencia de una persona singular el Estado tiene a su cargo la



satisfacción del interés general, el que para ser satisfecho requiere del gasto público.

**OCTAVA.-** El gasto público tiene un carácter social indispensable para que el Estado cumpla con su cometido. Siendo éste uno de los elementos indispensables en la obligación impuesta por el Estado al gobernado que justifica el cumplimiento del deber de contribuir en un Estado democrático.

**NOVENA.-** Ese deber de contribuir sólo se entiende de conformidad a las necesidades que se encuentran determinadas en el instrumento jurídico que rige en el “año fiscal” denominada Ley de Ingresos cuyo correlativo lo es, el Presupuesto de Egresos en cualquiera de los niveles de gobierno. El que debe satisfacer las necesidades de los gobernados, los que por un principio histórico piedra angular de un sistema impositivo que encuentra su fundamento en: “no hay imposición sin representación”, lo que en la actualidad se manifiesta a través del trabajo legislativo que llevan a cabo quienes los representan en el periodo para el cual fueron elegidos.

**DÉCIMA.-** Los proyectos de créditos estructurados principios constitucionales que no sólo se refieren al ingreso, al gasto y acaso más a la revisión de éste último, por lo que de pensarse en la construcción de esos proyectos solo se podrá en la medida que se garanticen los principios propios de los ingresos, del gasto y el elemento fundamental de la revisión, la accountability.

**DÉCIMA PRIMERA.-** De igual manera pese a ser viable hoy los presupuestos plurianuales y multianuales, éstos se considera jamás deberán comprometer la materia del ingreso, del egreso y su correlativa revisión más que a los periodos para los que así fueron elegidos (ejecutivo y legislativo) y que es para el que están legitimados para actuar.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En los términos en los que se han presentado los esquemas y por su duración podemos hablar de una desposesión de la potestad



tributaria (legislativo) y de una mutilación de la competencia tributaria (ejecutivo) de los que en su momento se encuentren plenamente legitimados para ejercer dicha facultad.

**DÉCIMA TERCERA.-** Los esquemas de bursatilización solo serán viables de respetar los principios fundamentales que hoy por hoy rigen al ingreso, al gasto y su revisión, sin pretender modificar el ordenamiento fundamental para hacer ad hoc (como actualmente es la tendencia, de eliminar los impedimentos constitucionales) ya que justo los límites que se tienen permiten que no se ponga en grave riesgo a los escasos recursos propios de los niveles subnacionales solo por satisfacer los intereses de algún titular del ejecutivo local ocasionando un grave daño a las futuras generaciones.

**DÉCIMA CUARTA.-** El papel que hoy juega el Estado Federal es de tutela de los intereses de los niveles subnacionales (varias medidas puestas en evidencia a lo largo de la investigación), que donde más se debe de manifestar, es en no permitir que se vean afectadas las finanzas de los niveles subnacionales comprometiendo ingresos que estiman percibirán en el futuro, ya que de permitirlo entonces aquél deberá prepararse desde ahora para un rescate de dichos niveles, en el que, para quienes se encuentren en la demarcación territorial del nivel así afectado les significará un doble gasto que recaerá en ellos y con implicaciones para los gobernados en todo el país.



## VI. Fuentes de información.

### I. Bibliografía.

**AICEGA, María Valentina**, *El patrimonio en el Contrato de fideicomiso*, Editorial Ad hoc, Buenos Aires, Argentina, 2007.

**AJA CADENA, Jesús F.**, *Actualización del Proceso de Aprobación y Contratación de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, Tesina para obtener el grado de especialista en Derecho Financiero, Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.

**AMIEVA HUERTA, Juan**, *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2002.

**ARELLANO CADENA, Rogelio**, *Retos y Propuestas, Federalismo Fiscal*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur**, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University, Press, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur**, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Editorial Monte Alto, México, 1996.

**BATIZA, Rodolfo**, *El Fideicomiso (Teoría y Práctica)*, Asociación de banqueros de México, Segunda edición, México, 1973.

**BERKMAN BAKSHT, Maurice**, *Análisis del Fideicomiso como vehículo Especial idóneo para la Bursatilización de Activos*, Tesis para obtener el título de Abogado, Escuela Libre de Derecho, México, 2000.

**BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *Perspectiva Constitucional de la deuda pública: constitucionalidad de la bursatilización de activos estatales*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Universidad la Salle, Facultad de Derecho. México, 2011.



**BOJORQUEZ CARRILLO, Ana Laura y PEÑA AHUMADA, José Antonio,** *Autonomía financiera Municipal*, Serie Coloquio Sobre Federalismo No. 2, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 2012.

**BORENSZTEIN, Eduardo, et al.,** *Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público: progreso social y económico en América Latina*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 2007.

**BUGEDA LANZAS, Jesús,** “Bursatilización del Crédito en México”, *Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza*, Editorial Porrúa, México, 1997.

**CABRERA BECK, Carlos G.,** *El nuevo federalismo internacional: la soberanía de la unión de países*, Porrúa, México, 2004.

**CASTRO Y CASTRO, Juventino V.,** *El artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2008.

**CERVANTES AHUMADA, Raúl,** *Títulos y Operaciones de Crédito*, 1ª reimpresión, Editorial Herrero, México, 1992.

**CORTINA ORTEGA, Gonzalo,** *Prontuario Bursátil y Financiero*, Editorial Trillas, México, 1995.

**CRUZ COVARRUBIAS, Armando E.,** *Federalismo Fiscal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.

**DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús,** *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

**DEL ANGEL MOBARAK, Gustavo,** *El crédito público en la historia hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012.

**DEL VALLE TORRES, Luis G.,** *Sistema Fiscal Federal Mexicano: su revisión ante las teorías y los principios jurídicos y económicos*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, México, 1999, T. XV.



**DÍAZ FLORES, Manuel**, *Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica, Economía, Sociedad y territorio*, Volumen III, número 11, Colegio Mexiquense, A.C., México, 2002.

**FAYA VIESCA, Jacinto**, *Finanzas Públicas*. 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.

**FERREIRO LAPATZA, José Juan (Coord.)**, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993.

**FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador**, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.

**GÁMIZ PARRAL, Máximo N.**, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

**GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo**, *Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*, Madrid, 2000.

**GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina**, *Derecho Tributario consideraciones Económicas y Jurídicas*, Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Argentina, 1996.

**GAY LASA, Adrián**, *Bursatilización de Activos estatales como fuente alterna de Financiamiento estatal*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.

**GIULIANI FONROUGE, Carlos M.**, *Derecho Financiero, Tomo I Actividad Financiera. Presupuesto Poder Tributario y Obligación Tributaria*, 9ª Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004.

**GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio**, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.



**GUERRERO GARCÍA, Javier**, *La lucha por el Federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. Porrúa. México, 2005.

**HALLIVIS PELAYO, Manuel L.**, *Fisco, federalismo y globalización en México*, Tax Editores, México, 2003.

**HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

**HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *Las finanzas públicas locales en México: Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, Editorial Porrúa, México, 2011.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1985.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Editorial Porrúa, México, 2007.

**LABAND, Paul**, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

**LABRA MANJARREZ, Armando, et al.**, *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**LARIS CASILLAS, Jorge**, *Sistema de Coordinación Fiscal. Propuesta de Modificación en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto de Administración Pública, México, 2006.

**LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, T. XI.



**LXI LEGISLATURA, CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Estado general de la deuda pública en México*, Editorial Porrúa, México, 2010.

**MANSELL CARSTENS, Catherine**, *Las Nuevas Finanzas en México*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Milenio, 2001.

**MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, et al.**, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

**MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo**, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario 1. Introducción al Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General)*, Ediciones Estudios Financieros, Madrid, 2002.

**MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Enrique**, *Federalismo Hacendario. Análisis, retos y perspectivas. Primera Convención Nacional Hacendaria en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2006.

**MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio**, *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local, 4*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Badajoz, Barcelona, 2005.

**NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M.**, *Derecho Presupuestario. (Temas Selectos)*, Editorial Porrúa, México, 2006.

**PALACIOS ALCOCER, Mariano**, (Coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Porrúa, México 2003.

**PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A.**, *Introducción al Derecho Presupuestario: Naturaleza y Efectos Jurídicos*, Editorial Porrúa, México, 2004.



**PUYANA, Alicia y ROMERO, José Antonio**, *De la crisis de la deuda al estancamiento económico (México, crisis, deuda, estancamiento)*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, A.C., México, 2009.

**RETCHKIMAN Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo**, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

**RODRÍGUEZ REGORDOSA, Gerardo, et al.**, *El crédito Público en la Historia Hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012.

**ROJAS GUTIÉRREZ, Francisco J.**, *Discrecionalidad Presupuestaria y Rendición de Cuentas en Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Lecciones de Derecho Financiero*, Editorial Universidad Complutense, España, 1994.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Sistema de Derecho Financiero, Introducción Volumen primero, Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.

**SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto**, *Hacia el Federalismo Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997.

**SCHUSTER, Carla**, *Ordenanza Tributaria Alemana, Abgabenordnung*, 2000, Editorial Colex, Madrid, 2001.

**SERNA DE LA GARZA, José María**, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Serie Estudios Jurídicos, Número 55, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.



**SUÁREZ CAMACHO, Humberto**, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.

**SUÁREZ DÁVILA, Francisco**, “¿Federalismo hacendario o feudalismo hacendario?”, en *las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2005.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Primera Reimpresión, México, 2006.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *El Federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie número 3, Editorial Color, S.A. de C.V., México, 2006.

**URIBE LARA, Guillermo**, “El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos”, en Familiar, Jorge (Coord.), *et al., Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Editorial Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.

**VAZQUEZ PANDO, Fernando. A.**, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1990.

**VELASCO CRUZ, José Luis**, *El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1999.

**VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe**, *El Certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, Breviarios Jurídicos, Editorial Porrúa, México, 2005.

**VILLEGAS B., Héctor**, *Manual de finanzas públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.



**VILLEGAS, B., Héctor**, *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 5ª Edición ampliada y actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

**WEBER, Gabriela**, *Sobre la deuda ilegítima. Aportes a debate. Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*. Centro de Investigación Ciudad/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, Quito, 2008.

**ZUBIZARRETA G., Armando F.**, *La Aventura del Trabajo Intelectual*, Primera Reimpresión, Edición Addison Wesley Longman, México, 1998.

## II. Hemerografía.

**ALVARADO ESQUIVEL, Miguel De Jesús**, “El Presupuesto del Estado. Principios Constitucionales y su adecuado ejercicio”, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, Ars Iuris, Núm. 30, México, 2003.

**ÁLVAREZ ARANA, José Federico**, “Crecimiento de la Recaudación de Repecos desde la Participación de las Entidades Federativas”, *INDETEC*, No. 3, Jalisco, México, 2007.

**BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald L.**, “Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal 1, No. 84, Marzo, Jalisco, México, 2007.

**BOJORQUEZ LEÓN, César**, “Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios”, *INDETEC*, No. 2, Jalisco, México, 2007.

**BORRAYO, Rosa**, “Los Gravámenes Federales en el Sistema de Participaciones”, *INDETEC*, No. 45, Jalisco, México, 1986.

**CARBALLO BALVANERA, Luis**, “La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas”, *Publicación del Tribunal Federal de Justicia*



*Fiscal y Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal, México, 2000.*

**DÍAZ CAYEROS, Alberto**, “El federalismo y los límites políticos de la Redistribución”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal, No.84, Jalisco, México, 2007.

**FAYAD MENESES, Omar**, “El Modelo de Coordinación fiscal ya no funciona”, *A Regional.com*, Año 1 No. 6, 2007, México.

**GÓMEZ DE LA O., Eduardo**, “La Coordinación entre el ámbito de Gobierno en el Proceso Presupuestario”, *INDETEC, Hacienda Municipal, Sistema de Coordinación Municipal*, Trimestre Marzo, No. 93, México, 2006.

**ORTÍZ RUÍZ, Miguel**, “El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal”, *INDETEC*, Bimestral No. 73, Noviembre-Diciembre, México, 1991.

**SOUR, Laura**, “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? Gestión y Política Pública”, Volumen XIII, número 3, Segundo Semestre, *Publicación Dictaminada de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica*, México, 2004.

### III. Cibergrafía.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION**, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011, Junio de 2011, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica\\_EntidadesFed yM](http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica_EntidadesFed yM). Consultada el 3 de abril de 2013.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, Cámara de Diputados, *Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013*, Agosto de 2013, disponible en Internet en



[http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS\\_IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS_IAGF_2013.pdf).

Consultada el 6 de abril de 2013.

**BECERRA, Ricardo y CEJUDO, Guillermo M.**, “Panel. 1. La Fragmentación Conceptual de la Rendición de Cuentas, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, disponible en Internet en <http://inicio.ifai.org.mx/EventosDocumentos/Panel1.pdf>. Consultada el 28 de abril 2014.

**Capítulo 2. Titulización de Activos en Iberoamérica**, disponible en Internet en <http://www.iimv.org/estudioTitulización/cap2.pdf>. Consultada el 16 de Julio de 2013.

**Capítulo II. La bursatilización de activos 2.1. La transformación de los mercados financieros**, disponible en Internet en [http://www.catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf](http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf). Consultada el 2 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LXI Legislatura.** Cámara de Diputados, *La Deuda Subnacional en México*, CAFP/125/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>. Consultada el 3 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura, *Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas*, CAFP/112/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1122009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *El papel del Mercado Bursátil en el crecimiento económico*, CAFP/001/2010, disponible en Internet en



<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/enero/cefp0012010.pdf>

Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura.

Cámara de Diputados, *El Mercado de Valores en México*, CAFP/124/2009, disponible en Internet en

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp/2009cefp1242009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CORONADO QUINTANILLA, Jaime,** *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos*

*Subnacionales*, disponible en Internet en [http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc\\_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html](http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html). Consultada el 3 de abril 2013.

**GARCÍA SANTILLÁN, Arturo, et al.,** *La Bursatilización de las Participaciones*

*Federales (El caso de Estado de Veracruz)*, disponible en Internet en [http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num\\_2\\_feb\\_2010\\_005.pdf](http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num_2_feb_2010_005.pdf).

Consultada el 3 de abril de 2013.

**GARCÍA SANTILLÁN, Arturo,** *Un estudio empírico sobre Alianza para el Campo,*

*Procampo, remesas y financiamiento bancario y su influencia en el saneamiento de las finanzas rurales y la producción agropecuaria. El caso de Aguascalientes (Factibilidad de bursatilizar Procampo).* Capítulo III: *Fundamentos Teóricos de la Bursatilización* Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Mayo 2004, disponible en Internet en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/ags/3.pdf>. Consultada 3 abril 2013.

**HRRatings Metodología de Calificación para la Bursatilización de Flujos**

**Futuros México,** Agosto 2008, disponible en Internet en <http://www.hrratings.com/docs/metodologia/0Metod%20para%20Flujos%20Futuros%20WEB.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2013.



**Plan Anual de Financiamiento de la Federación 2014**, disponible en Internet en [www.shcp.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/paf\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf). Consultada el 10 de enero de 2014.

**PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA.** Mesa VI Colaboración y Coordinación Intergubernamentales Comisión Técnica No. 4, *Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en materia de Deuda Pública Propuesta Preliminar*, disponible en Internet en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/proejecutivas/mesa6/ct4.pdf>. Consultada el 3 abril del 2013.

**SCHEDLER, Andreas**, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia 03, México, 2008, disponible en Internet en [etresa.com//bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf](http://etresa.com//bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf). Consultada el 6 de febrero de 2014.

**SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION ESTADO DE VERACRUZ.** *Deuda pública y Bursatilización-Gobierno del Estado de Veracruz*, disponible en Internet en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/.../tf17-cpc-06-deuda-pub-burs.pdf>, Consultada el 3 de abril de 2013.

**TENA CENTENO, Antonio**, *La Titulización de Activos como instrumento para la financiación de Infraestructuras en España*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Mayo 2011, disponible en Internet en [http://oa.upm.es/721671ANTONIO\\_tena.pdf](http://oa.upm.es/721671ANTONIO_tena.pdf). Consultada el 16 de Julio de 2013.

#### **IV. Legislación.**

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Distrito Federal.



Código Fiscal del Estado de Sonora.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto No. 70 que contiene el Decreto que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda, a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil y/u obtendrá otro tipo de financiamientos y afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación del impuesto sobre la remuneración al trabajo personal, del impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos, de los derechos vehiculares de expedición de licencias para conducir y permisos para manejar sin licencia en el estado de Sonora y del fondo de compensación establecido en el artículo 14 de la Ley del impuesto sobre automóviles nuevos.

Decreto por el que se otorgan a las entidades federativas los estímulos fiscales que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2003.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la Administración pública estatal del Estado de Sonora.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2007.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Ley del Mercado de Valores.

Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.



Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

#### **V. Otras fuentes.**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** Módulo de Acceso a la Información “Bolívar”, *Consulta de la Versión Pública del Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007*, resuelta el 17 de noviembre de 2009 por el Pleno de la SCJN.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

**PRIMERA.-** Entidades federativas y Municipios integran los niveles subnacionales en el Estado Mexicano, virtud a ser éste una Federación, la que cuando menos está compuesta de dos niveles de gobierno. Así en las entidades se encuentran comprendidos los Estados y el Distrito Federal.

**SEGUNDA.-** Los niveles subnacionales encuentran en el ordenamiento fundamental sus atribuciones en el ámbito de la integración de sus haciendas públicas, las que podrán conformarse de ingresos en el orden tributario y por exclusión no tributarios.

**TERCERA.-** La piedra angular de un sistema federal se corona con el principio de la competencia residual, virtud al cual, lo que no esté previsto para la Federación lo podrán ejercer las autoridades de uno de los niveles subnacionales, los Estados. Dicha competencia residual se armoniza con las facultades exclusivas de la Federación que se encuentran previstas en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTA.-** La integración de los ingresos de los niveles subnacionales es de conformidad a la Constitución una integración variada, pues comprende entre otros; los ingresos tributarios y los no tributarios, éstos últimos van desde los rendimientos de los bienes que a ellos pertenezcan y los provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (predominantemente participaciones), éstas las que les sirven de instrumento para la obtención de endeudamiento, pues sirven para garantizar su pago.

**QUINTA.-** A diferencia de las Entidades Federativas, el nivel Municipal sí tiene precisión en la integración de sus ingresos, lo anterior de conformidad a lo reconocido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, al nivel de gobierno estadual al carecer de ello, sólo le resta la imaginación del legislador local que en respeto a la competencia residual no vulnere los artículos 124 y el 73 fracción XXIX; respete las llamadas prohibiciones absolutas y relativas para dichos niveles 117 y 118 y no se inmiscuya con la integración de la hacienda municipal reconocida en el artículo 115 fracción IV, todos constitucionales.

**SEXTA.-** De conformidad a una variada pero a la vez limitada potestad tributaria, los niveles subnacionales en el Estado Mexicano se encuentran hoy en una situación de precariedad, ello en atención a que desde la pretendida descentralización llevada a cabo por el Estado Federal en dos grandes rubros;

salud y educación, la asunción de responsabilidad generó más y mayor necesidad de recursos.

**SÉPTIMA.-** Al crecimiento de más y mayores necesidades de gasto, se suma la excesiva dependencia de recursos federales por los niveles subnacionales, a la que le acompaña una gran dependencia de las transferencias federales. A lo que en adición se suma que los titulares de los gobiernos subnacionales poco o nada hagan en pro de la integración de sus haciendas públicas ejerciendo plenamente su potestad tributaria, la que se limita por el temor a que más imposición signifique castigo por sus electores.

**OCTAVA.-** La situación económica imperante de los niveles subnacionales las coloca en que cada día más la Federación intervenga a efecto de paliar los efectos ante la falta de recursos, lo que lejos de ser beneficioso, se ha convertido en una política de Estado mediática que sólo atiende los efectos inmediatos, sin generar una política de Estado que sea capaz de generar crecimiento y estabilidad en los niveles subnacionales.

**NOVENA.-** El hecho de pretender aliviar las finanzas de los niveles subnacionales ha hecho que se generen más modalidades en sus ingresos, de las que muchas encuentran como marco de ello la propia Coordinación Fiscal (caso de los fondos del ramo 033, los incentivos de la colaboración administrativa y anexos particulares, por mencionar algunos).

**DÉCIMA.-** No siendo suficientes los recursos propios y transferidos por la Federación a los niveles subnacionales, existen otros ingresos que en la investigación hemos llamado *suis géneris*, en razón que ellos no encuentran sustento legal y aún más son contrarios al orden normativo que rige a la imposición en el país. Ello ha hecho que destinatarios de las normas que se encuentran en la misma situación jurídica que el Estado manifiesten su inconformidad simplemente por ser contrarios a un orden normativo que vulnera uno de los principios rectores de todo sistema tributario “la equidad”.

**DÉCIMAPRIMERA.-** El agotamiento en sus ingresos aunado al mayor gasto dirige la toma de decisiones por los ejecutivos locales en las entidades federativas y en los Municipios a la obtención de los recursos necesarios de otras fuentes, que en otros tiempos sólo se advertían con el carácter que debieran siempre tener de accesorio.

**DÉCIMASEGUNDA.-** No hay campo más fértil para el endeudamiento que la necesidad de recursos, lo que hoy ha convertido a este tipo de fuente de ingreso la forma permanente, creciente e indispensable en la construcción de las leyes de ingresos en los niveles subnacionales.

**DÉCIMATERCERA.-** Dos formas de endeudamiento al que decidimos llamar tradicional y la bursatilización de activos.

**DÉCIMA CUARTA.-** Pese al excesivo endeudamiento, pareciera que no existe límite, sin embargo y pese al reconocimiento que la Constitución da a la soberanía que impera para los niveles estatales, por el que la Federación se encuentra limitada para pretender frenarlo, se reconoce que quien presta prevalentemente a los niveles subnacionales, lo es, el Sistema Financiero Mexicano al que quien le otorga la autorización para la función de banca y crédito, lo es la Federación.

**DÉCIMA QUINTA.-** El crecimiento del endeudamiento de los niveles subnacionales ha hecho que la Federación, pese a los límites Constitucionales de no vulnerar la soberanía de los Estados, hoy dirija su mirada a un tema que de no atender en oportunidad genere una afectación a las finanzas nacionales.

**DÉCIMA SEXTA.-** El interés de tutelar las finanzas nacionales, ha hecho que a partir de algunos años atrás el denominado endeudamiento tradicional deje de ser atractivo a los niveles subnacionales.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** La llegada del certificado bursátil a la legislación mexicana, a partir de la modificación a la Ley del Mercado de Valores, no podía ser más oportuna, teniendo un significado de alivio a mayor y más amplia obtención de ingresos a partir de esquemas estructurados que con él se podían lograr.

**DÉCIMA OCTAVA.-** El llamado crédito estructurado lleva a la obtención de ingresos inimaginables, ya que al conformarse permite comprometer los ingresos futuros en esquemas que cuando menos consideran plazos a partir de veinte años.

**DÉCIMA NOVENA.-** La bursatilización de activos permite llevar a cabo dichos esquemas de endeudamiento tanto a personas físicas o morales de derecho privado o público como el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, ya que la materia prima para su construcción la constituye el tener futuros de activo predecibles. En el caso del Estado lo constituyen los derechos de cobro de las contribuciones, aprovechamientos y demás ingresos que cumplan con la característica de ser permanentes.

**VIGÉSIMA.-** En inicio la llegada del certificado bursátil se presentó desde la doctrina como la forma viable a la que los niveles subnacionales podrían acercarse y advertir sus bondades y que les permitiría construir esquemas por los que obtuvieran un margen amplísimo de recursos y del que sólo se advertían bondades sin considerar aspectos de carácter negativo, sino que por el contrario propugnaban por esquemas a partir de él.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Pese a ser uno de los grandes pendientes del Estado Mexicano la regulación de la deuda, siempre se ha tenido como una de los temas que debe considerarse y en lo particular, el de los niveles subnacionales.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Si bien se ha pretendido en varias ocasiones realizar modificaciones para que desde el ordenamiento fundamental o en ordenamientos federales se regule el tema del endeudamiento, los intentos han sido orientados a regular los montos, registros o como ha acontecido en el tema de cuándo las participaciones resultan constituir la garantía en el pago de las obligaciones contraídas por ellos.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** El que las contribuciones (sean futuros de activo predecibles) nos permite afirmar hoy, tienen un destino distinto al conocido de conformidad a los ingresos del Estado (gasto público), y lo es así pues ahora es dable afirmar que las contribuciones constituyen fuente de obtención de otros recursos (vía bursatilización) ya que pueden tener un destino diferente para allegarse de ingresos de los que se espera se percibirían en años futuros.

**VIGÉSIMA CUARTA.-** Pese a que hoy se pueda pensar en un destino diferente y mediato de los recursos provenientes de los ingresos tributarios que se estima se percibirán en años posteriores, es dable considerarlo siempre y cuando se dé ello bajo los cauces constitucionales en la construcción de los proyectos que son la razón de ser del Estado.

**VIGÉSIMA QUINTA.-** En tratándose de límites, éstos desde luego no deben trastocar el tema de la “competencia” en el periodo de temporalidad que le corresponda a una legislatura en el caso de los niveles subnacionales, ello a efecto de no vulnerar la potestad tributaria de las futuras legislaturas, ya que de seguirse considerando que no exista límite como han sido construidos los proyectos hasta hoy, se hablaría de una desposesión de la potestad tributaria.

**VIGÉSIMA SEXTA.-** El que hoy se legisle hacia el futuro, hace que dichos legisladores carezcan de legitimidad por no haber sido elegidos por los destinatarios de las normas de las que serían titulares en el tiempo que correspondiera.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.-** En el tema del trabajo legislativo en materia de contribuciones son sólo los legisladores elegidos en el periodo correspondiente los que podrán en su tiempo para el que fueron elegidos, los que con plena facultad para legislar en su tiempo, lo hagan sobre la suficiencia de los recursos de los que disponen y que se analice año con año, si las contribuciones son las necesarias en las cantidades estimadas, así como sí responden a las necesidades de una sociedad en un momento determinado y solo así, es que,

estén en posibilidad de imponer las contribuciones o inclusive disminuir, establecer beneficios, condonaciones, prórrogas o pagos en parcialidades.

**VIGÉSIMA OCTAVA.-** Si el propio ordenamiento fundamental hace un reconocimiento a que el endeudamiento se lleve a cabo de conformidad a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, ello no debe entenderse como ha ocurrido en los proyectos (referencia al caso Sonora) que dicha remisión sea en un espectro tan amplio que lleve a los niveles subnacionales a modificar todo el marco jurídico local con el efecto de hacer nugatorio los principios constitucionales en materia, de ingreso, de gasto y de revisión de cuenta pública.

**VIGÉSIMA NOVENA.-** El que los niveles subnacionales utilicen la bursatilización por tener en los ingresos tributarios “futuros de activo predecibles”, lleva a que dichos ingresos salgan del patrimonio de los entes públicos por la temporalidad que sea necesaria para el pago de dicho financiamiento. Ello pese a que no se lleven a cabo los procedimientos de desincorporación de dichos bienes de dominio público de que son titulares los entes públicos.

**TRIGÉSIMA.-** Resulta contrario al orden constitucional, el que en la construcción de los proyectos se considere viable que se autorice a entidades mercantiles a ejercer competencia tributaria a saber: la recaudación, administración, determinación o cobro de las contribuciones, por lo que se puede afirmar que en el tema de la bursatilización no se puede permitir ni la desposesión de la potestad tributaria al legislativo, ni la desposesión de la competencia tributaria que queda en el campo de los ejecutivos locales.

**TRIGÉSIMA PRIMERA.-** La actividad exactora del Estado pese a estar en esquemas de bursatilización, sólo podrá llevarse a cabo por las “autoridades fiscales” de los ámbitos subnacionales, sin que sea dable que éstas se lleven a cabo por quien carezca de competencia, ello en irrestricto respeto a las garantía de seguridad jurídica. Lo que significa que sólo así, el destinatario de las contribuciones tendrá expeditos los medios de control legal y constitucional que le tutelen frente a la competencia tributaria estatal.

**TRIGÉSIMA SEGUNDA.-** El que en los esquemas de bursatilización se considere que las entidades de carácter mercantil puedan administrar las contribuciones, es inviable en la medida en la que el derecho exactor que se infiere, de registro y aplicación no es transferible y solo lo puede detentar el Estado.

**TRIGÉSIMA TERCERA.-** Pese al reconocimiento de que los Congresos estatales tengan atribuciones para llevar a cabo afectaciones multianuales o plurianuales, las llevadas a cabo en los proyectos de bursatilización que comprometen recursos hasta en 30 años, no lo son en los términos de lo que está autorizado, como lo es,

que sea en términos generales para la contratación de obras servicios prioritarios, de los que además debemos decir, cuando más solo pueden comprometerse bajo el límite de atribuciones y competencia que sea conteste con la duración en el encargo de los ejecutivos y de los legisladores en los Congresos locales.

**TRIGÉSIMA CUARTA.-** Sólo con límites, es que se podrá considerar a los esquemas de bursatilización como una posibilidad de obtención de ingresos adicionales por los niveles subnacionales, la que desde luego, requerirá que los límites sean establecidos en cualquier proyecto por el que se pretenda modificar el esquema de endeudamiento de los niveles subnacionales, en la que desde luego no se inaplican las llamadas prohibiciones absolutas.

En atención a lo anterior, es que se hacen las siguientes:

#### **PROPUESTAS.**

**A.** De no considerarse un esquema preventivo por el Estado Federal, la única salida la constituiría los denominados rescates (habiéndose vivido de todos financiero, carretero, petrolero y en materia de lo electricidad). Siendo así que el tema de la bursatilización de los niveles subnacionales del que sólo se puede avizorar un futuro de rescate, tendría que ser saldado por los propios gobernados, incluidos en éstos, los contribuyentes domiciliados en el territorio del nivel subnacional a rescatar con la consiguiente carga adicional pero a cargo de contribuciones federales.

**B.** Bajo esas condiciones, hoy el Estado Federal debe ser garante a fin de evitar el que se genere un efecto de quiebra de los niveles subnacionales, pero ello replanteando el papel que éste viene desempeñando.

**C.** Las previsiones que desde el ordenamiento fundamental se establezcan, servirán para delimitar la posibilidad de la creación y diseño de los esquemas de bursatilización en los niveles subnacionales.

**D.** Las que tendrán por efecto evitar que en el futuro sea el Estado Federal el que tuviera que responder ante el endeudamiento que ponga al límite de la insolvencia a los niveles subnacionales.

**E.** Es el Estado Federal, el que debe de establecer un lineamiento que permita válidamente en su caso, establecer ¿cómo es que dichos esquemas de bursatilización serían viables?, lo que desde el luego correrá cargo de los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial, en ese sistema de corresponsabilidad que hace partícipes a los tres poderes en pro del fortalecimiento de las finanzas subnacionales sin vulnerar su autonomía, simplemente con hacer cumplir el pacto federal.

**F.** La gran experiencia del caso sometido a análisis en control de constitucionalidad como lo fue la acción de inconstitucionalidad, (Caso Sonora) por la SCJN no debe ser dejada al olvido (pese a no haberse resuelto a plenitud el tema de la constitucionalidad de la bursatilización de activos de los niveles subnacionales), ya que debe de servir dicho trabajo a efecto de determinar los límites ya establecidos por el marco constitucional existente.

**G.** El tema de las limitaciones a dichos esquemas deberá ser diseñado bajo los siguientes lineamientos:

- 1.- Sin trastocar la potestad tributaria de forma ilimitada;
- 2.- Sin comprometer recursos indiscriminadamente de generaciones futuras;
- 3.- Sin vulnerar lo dispuesto por una de las prohibiciones absolutas que se establece en la Constitución, que se refiere a no contratación de deuda con extranjeros, no pagadera en moneda extranjera ni fuera del territorio nacional;
- 4.- Sin vulnerar la transparencia;
- 5.- Sin vulnerar el sistema que debe prevalecer de coparticipación entre ejecutivo y legislativo, sea federal o estatal;
- 6.- Que el endeudamiento sea destinado solo para las denominadas inversiones públicas productivas, y
- 7.- Que tampoco se permita la transmisión de recursos sin pasar por los temas de desincorporación de bienes de dominio público, por tratarse de patrimonio de los niveles subnacionales.

Considerando que para ser ello respetado se establezcan sanciones al incumplimiento a efecto de garantizar su pleno cumplimiento.

**H.** Consideración aparte, merece el que se deberá dar continuidad en líneas de investigación posteriores a la decisión del Estado Mexicano de asumir el reconocimiento, de estar en un sistema federal que no corresponde históricamente y reconocer las características propias que son correlativas al sistema que ha imperado a los largo de los años.

**I.** Toda la complejidad que representa la situación que hoy enfrentan los niveles subnacionales en el tema del endeudamiento, llevan necesariamente hacia la construcción de una teoría de saneamiento financiero del país.

**J.** La teoría del saneamiento de las finanzas públicas implica que se mantenga un equilibrio presupuestal público.

**K.** Se debe evitar la práctica recurrente de sanear las finanzas públicas a través del borrón y cuenta nueva (perdón fiscal, estímulos entre otros).

**L.** Medidas las anteriores, que ponen de manifiesto la incapacidad del Estado para dar una verdadera regulación eficaz que garantice el respeto irrestricto al orden constitucional, ya que basta con ello, el respeto a la norma fundamental para evitar que los niveles subnacionales pongan en peligro su hoy escaso patrimonio.

## FUENTES DE INFORMACIÓN GENERAL.

### I. Bibliografía.

**AICEGA, María Valentina**, *El patrimonio en el Contrato de fideicomiso*, Editorial Ad hoc, Buenos Aires, Argentina, 2007.

**AJA CADENA, Jesús F.**, *Actualización del Proceso de Aprobación y Contratación de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, Tesina para obtener el grado de especialista en Derecho Financiero, Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.

**AMIEVA HUERTA, Juan**, *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2002.

**ARELLANO CADENA, Rogelio**, *Retos y Propuestas, Federalismo Fiscal*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1999.

**ARIAS ABELLÁN, María Dolores**, “El régimen jurídico de la deuda pública de los entes locales”, en Ferreiro Lapatza, José Juan (Coord.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993.

**ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo**, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*, Editorial Themis, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur**, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University, Press, México, 1999.

**ARTEAGA NAVA, Elisur**, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Editorial Monte Alto, México, 1996.

**ASTUDILLO MOYA, Marcela**, *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Colección Jesús Silva Herzog-Miguel Ángel Porrúa, Coedición

Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México, 1999.

**BARRAGÁN BARRAGÁN, José**, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 398, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

**BATIZA, Rodolfo**, *El Fideicomiso (Teoría y Práctica)*, Asociación de banqueros de México, Segunda edición, México, 1973.

**BAZDRESCH PARADA, Miguel**, “*Gestión municipal y cambio político*”, en Merino, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal*, Colegio de México, México, 1994.

**BERKMAN BAKSHT, Maurice**, *Análisis del Fideicomiso como vehículo Especial idóneo para la Bursatilización de Activos*, Tesis para obtener el título de Abogado, Escuela Libre de Derecho, México, 2000.

**BOCHI MAX, Jalife Arturo**, *Perspectiva Constitucional de la deuda pública: constitucionalidad de la bursatilización de activos estatales*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Universidad la Salle, Facultad de Derecho. México, 2011.

**BOJORQUEZ CARRILLO, Ana Laura y PEÑA AHUMADA, José Antonio**, *Autonomía financiera Municipal*, Serie Coloquio Sobre Federalismo No. 2, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 2012.

**BORENSZTEIN, Eduardo, et al.**, *Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público: progreso social y económico en América Latina*, Editorial Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 2007.

**BRAGE CAMAZANO, Joaquín**, “Estudio Preliminar. El federalismo alemán”, en Häberle, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

- BUGEDA LANZAS, Jesús**, “Bursatilización del Crédito en México”, *Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza*, Editorial Porrúa, México, 1997.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio**, *El constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- CABRERA BECK, Carlos G.**, *El nuevo federalismo internacional: la soberanía de la unión de países*, Porrúa, México, 2004.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, (Coord.)**, *La nueva gestión municipal de México*, Editorial Porrúa-CIDE, México, 1995.
- CABRERO MENDOZA, Enrique**, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”, en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, (Coord.)**, *Grandes Temas del Federalismo Fiscal*, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., México, 2013.
- CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael**, *Federalismo Fiscal Mexicano: alternativas*, Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, México, 1995.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V.**, *El artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl**, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 1ª reimpresión, Editorial Herrero, México, 1992.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz**, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- COLMENARES PÁRAMO, David**, *El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33)*, en el Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde Estado y Municipios, Colegio Nacional de Economistas, México, 1999.
- CORTINA ORTEGA, Gonzalo**, *Prontuario Bursátil y Financiero*, Editorial Trillas, México, 1995.

- CRUZ COVARRUBIAS, Armando E.**, *Federalismo Fiscal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús**, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael**, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1989.
- DEL ANGEL MOBARAK, Gustavo**, *El crédito público en la historia hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012.
- DEL VALLE TORRES, Luis G.**, *Sistema Fiscal Federal Mexicano: su revisión ante las teorías y los principios jurídicos y económicos*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, México, 1999, T. XV.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto**, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 1995.
- DÍAZ FLORES, Manuel**, *Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica, Economía, Sociedad y territorio*, Volumen III, número 11, Colegio Mexiquense, A.C., México, 2002.
- DIEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier**, *El Sistema Federal Mexicano, antecedentes, evolución y perspectivas*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2003.
- FAYA VIESCA, Jacinto**, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- FAYA VIESCA, Jacinto**, *Finanzas Públicas*. 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan (Coord.)**, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1993.

- FERREIRO LAPATZA, José Juan**, *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador**, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N.**, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo**, *Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*, Madrid, 2000.
- GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina**, *Derecho Tributario consideraciones Económicas y Jurídicas*, Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Argentina, 1996.
- GAY LASA, Adrián**, *Bursatilización de Activos estatales como fuente alterna de Financiamiento estatal*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M.**, *Derecho Financiero, Tomo I Actividad Financiera. Presupuesto Poder Tributario y Obligación Tributaria*, 9ª Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004.
- GÓMEZ LÓPEZ, Antonio Surisadai**, *Integración y distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2013.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio**, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel**, *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- GUERRERO GARCÍA, Javier**, *La lucha por el Federalismo en México. Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*. Porrúa. México, 2005.

- HALLIVIS PELAYO, Manuel L.**, *Fisco, federalismo y globalización en México*, Tax Editores, México, 2003.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia**, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto**, *Las finanzas públicas locales en México: Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, Editorial Porrúa, México, 2011.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1985.
- LABAND, Paul**, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- LABRA MANJARREZ, Armando, et al.**, *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- LARIS CASILLAS, Jorge**, *Sistema de Coordinación Fiscal. Propuesta de Modificación en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto de Administración Pública, México, 2006.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo**, *El Antifederalismo de Carlos María de Bustamante*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- LÓPEZ CASTRO, Martín Ariel**, *Federalismo Fiscal. Actualidad y Futuro*, Editorial Porrúa, México, 2012.

**LOPEZ CHAVARRÍA, José Luis**, *Las elecciones municipales y la renovación política electoral*, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, 1988.

**LÓPEZ LÓPEZ, Patricia**, "De la Hacienda Pública Municipal en los Estados Unidos Mexicanos", *Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega*, Editorial Porrúa, México, 2008.

**LV LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, T. XI.

**LXI LEGISLATURA, CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Estado general de la deuda pública en México*, Editorial Porrúa, México, 2010.

**MANSELL CARSTENS, Catherine**, *Las Nuevas Finanzas en México*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Editorial Milenio, 2001.

**MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, et al.**, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

**MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo**, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario 1. Introducción al Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General)*, Ediciones Estudios Financieros, Madrid, 2002.

**MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Enrique**, *Federalismo Hacendario. Análisis, retos y perspectivas. Primera Convención Nacional Hacendaria en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2006.

**MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, F.**, *Reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Porrúa, México, 2007.

- MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio**, *Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma. Serie claves del gobierno local*, 4, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Badajoz, Barcelona, 2005.
- MONREAL ÁVILA, Ricardo**, *Origen, evolución y perspectivas del Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2004.
- MORA BELTRÁN, Jorge Armando**, *Ley de Coordinación Fiscal comentada*, Porrúa, México, 2008.
- NAVA ESCUDERO, Oscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M.**, *Derecho Presupuestario. (Temas Selectos)*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- OBREGÓN ROJO, Carlos**, *Aspectos legales de la bursatilización de activos*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Escuela Libre de Derecho, México, 1998.
- PALACIOS ALCOCER, Mariano**, (Coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Porrúa, México 2003.
- PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel**, “Federalismo hacendario (propuestas constitucional y legal 2007)”, en Ríos Granados, Gabriela (Coord.), *Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy A.**, *Introducción al Derecho Presupuestario: Naturaleza y Efectos Jurídicos*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- PUYANA, Alicia y ROMERO, José Antonio**, *De la crisis de la deuda al estancamiento económico (México, crisis, deuda, estancamiento)*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, A.C., México, 2009.
- QUEVEDO, Braulio**, *Para entender el Federalismo Fiscal Mexicano*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2013.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, *Diccionario de la Lengua Española*, Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2001, T. I y II.
- RETCHKIMAN Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo**, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- REYES HEROLES, Jesús**, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, T. II.
- RODRÍGUEZ REGORDOSA, Gerardo, et al.**, *El crédito Público en la Historia Hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012.
- ROJAS GUTIÉRREZ, Francisco J.**, *Discrecionalidad Presupuestaria y Rendición de Cuentas en Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- ROMERO GARCÍA, Felipe**, *El valor sistema tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición*, Servicio de publicación, Universidad de Cádiz, España, 2005.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Lecciones de Derecho Financiero*, Editorial Universidad Complutense, España, 1994.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, *Sistema de Derecho Financiero, Introducción Volumen primero, Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.
- SAUCEDO SANCHEZ, José Alberto**, *Hacia el Federalismo Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997.
- SCHUSTER, Carla**, *Ordenanza Tributaria Alemana, Abgabenordnung*, 2000, Editorial Colex, Madrid, 2001.

- SERNA DE LA GARZA, José María**, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Serie Estudios Jurídicos, Número 55, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto**, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco**, “¿Federalismo hacendario o feudalismo hacendario?”, en *las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Primera Reimpresión, México, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *Distribución Constitucional de competencias para decretar Impuestos*, Serie Pleno de Debates número 16, México, 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *El Federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Serie número 3, Editorial Color, S.A. de C.V., México, 2006.
- URIBE LARA, Guillermo**, “El financiamiento de Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de Estados Mexicanos”, en Familiar, Jorge (Coord.), *et al., Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Editorial Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.
- VAZQUEZ PANDO, Fernando. A.**, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1990.
- VELASCO CRUZ, José Luis**, *El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1999.
- VERA MARTÍNEZ, Martín C.**, *La reforma federalista municipal en el contexto del federalismo dual y central mexicano, en pro una reforma federalista del Estado Mexicano*, Gobierno del Estado de México, México, 2004.

**VERGARA RIVAS, Fabiola Guadalupe.**, *El Certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, Breviarios Jurídicos, Editorial Porrúa, México, 2005.

**VILLEGAS B., Héctor**, *Manual de finanzas públicas. La economía jurídicamente regulada del sector público en el mundo globalizado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.

**VILLEGAS, B., Héctor**, *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 5ª Edición ampliada y actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

**WEBER, Gabriela**, *Sobre la deuda ilegítima. Aportes a debate. Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*. Centro de Investigación Ciudad/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, Quito, 2008.

**ZUBIZARRETA G., Armando F.**, *La Aventura del Trabajo Intelectual*, Primera Reimpresión, Edición Addison Wesley Longman, México, 1998.

## **II. Hemerografía.**

**ALVARADO ESQUIVEL, Miguel De Jesús**, “El Presupuesto del Estado. Principios Constitucionales y su adecuado ejercicio”, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, Ars Iuris, Núm. 30, México, 2003.

**ÁLVAREZ ARANA, José Federico**, “Crecimiento de la Recaudación de Repecos desde la Participación de las Entidades Federativas”, *INDETEC*, No. 3, Jalisco, México, 2007.

**BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald L.**, “Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal 1, No. 84, Marzo, Jalisco, México, 2007.

- BOJORQUEZ LEÓN, César**, “Efectos de las Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios”, *INDETEC*, No. 2, Jalisco, México, 2007.
- BORRAYO, Rosa**, “Los Gravámenes Federales en el Sistema de Participaciones”, *INDETEC*, No. 45, Jalisco, México, 1986.
- BRZESKI, Juan W.**, “Los impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral, No. 2, Jalisco, México, 2005.
- CARBALLO BALVANERA, Luis**, “La Coordinación Fiscal Mexicana. Antecedentes y Perspectivas”, *Publicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 2000.
- DE CESARE, Claudia M.**, “Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 1, México, 2005.
- DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier**, “Cambios en los fondos de participaciones a partir del 2014”, *INDETEC, Federalismo Hacendario*, número 182, noviembre–diciembre, México, 2013.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto**, “El Federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *INDETEC*, Trimestre Fiscal, No.84, Jalisco, México, 2007.
- FAYAD MENESES, Omar**, “El Modelo de Coordinación fiscal ya no funciona”, *A Regional.com*, Año 1 No. 6, 2007, México.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan**, *Curso de Derecho Financiero Español*. Marcial Pons, Madrid, 1992.
- GÓMEZ DE LA O., Eduardo**, “La Coordinación entre el ámbito de Gobierno en el Proceso Presupuestario”, *INDETEC, Hacienda Municipal, Sistema de Coordinación Municipal*, Trimestre Marzo, No. 93, México, 2006.

**ORTÍZ RUÍZ, Miguel**, “El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal”, *INDETEC*, Bimestral No. 73, Noviembre-Diciembre, México, 1991.

**SAINZ DE BUJANDA, Fernando**, “El Derecho de la Deuda Pública”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 71, 1984-1985, Madrid.

**SANDERSON, Paul**, “Administración de Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria Mejores prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional”, *INDETEC, Hacienda Municipal*, Trimestral No. 2, México, 2005.

**SOUR, Laura**, “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? Gestión y Política Pública”, Volumen XIII, número 3, Segundo Semestre, *Publicación Dictaminada de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica*, México, 2004.

### III. Cibergrafía.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION**, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011, Junio de 2011, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica\\_EntidadesFed yM](http://www.asf.gob.mx/...Publicaciones.../AnálisisDeudaPublica_EntidadesFed yM). Consultada el 3 de abril de 2013.

**AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**, Cámara de Diputados, *Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013*, Agosto de 2013, disponible en Internet en [http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS\\_IAGF\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2013/.../ANEXOS_IAGF_2013.pdf). Consultada el 6 de abril de 2013.

**BECERRA, Ricardo y CEJUDO, Guillermo M.**, “Panel. 1. La Fragmentación Conceptual de la Rendición de Cuentas”, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, disponible en Internet en

<http://inicio.ifai.org.mx/EventosDocumentos/Panel1.pdf>. Consultada el 28 de abril 2014.

**Capítulo 2. Titulización de Activos en Iberoamérica**, disponible en Internet en <http://www.iimv.org/estudioTitulización/cap2.pdf>. Consultada el 16 de Julio de 2013.

**Capítulo II. La bursatilización de activos 2.1.La transformación de los mercados financieros**, disponible en Internet en [http://www.catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf](http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/casarin.../capitulo2.pdf). Consultada el 2 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LXI Legislatura.** Cámara de Diputados, *La Deuda Subnacional en México*, CEFP/125/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>. Consultada el 3 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura, *Recursos federales en las finanzas públicas de las entidades federativas*, CEFP/112/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1122009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *El papel del Mercado Bursátil en el crecimiento económico*, CEFP/001/2010, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2010/enero/cefp0012010.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *El Mercado de Valores en México*, CEFP/124/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp/2009cefp1242009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.** LXI Legislatura. Cámara de Diputados, *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, CEF/121/2009, disponible en Internet en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1212009.pdf>. Consultada el 22 de abril de 2013.

**CORONADO QUINTANILLA, Jaime,** *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales*, disponible en Internet en [http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc\\_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html](http://www.development-finance.org/fr/component/docman/doc_download/423-publication-12-publicfinancesust-sp.html). Consultada el 3 de abril 2013.

**¿Cuál es su deuda y cómo la regulará el Congreso?**, México, 19 de julio de 2013, Sección Estados, disponible en Internet en [www.adnpolitico.com/congreso/2013](http://www.adnpolitico.com/congreso/2013). Consultada 19 de julio de 2013.

**Fitch Ratings México, Listado de calificaciones por Sector, Junio de 2014,** disponible en Internet en <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/edos/default.aspx>. Consultada el 2 de julio de 2014.

**GARCÍA SANTILLÁN, Arturo, et al.,** *La Bursatilización de las Participaciones Federales (El caso de Estado de Veracruz)*, disponible en Internet en [http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num\\_2\\_feb\\_2010\\_005.pdf](http://www.repec.ver.ucc.mx/documents/num_2_feb_2010_005.pdf). Consultada el 3 de abril de 2013.

**GARCÍA SANTILLÁN, Arturo,** *Un estudio empírico sobre Alianza para el Campo, Procampo, remesas y financiamiento bancario y su influencia en el saneamiento de las finanzas rurales y la producción agropecuaria. El caso de Aguascalientes (Factibilidad de bursatilizar Procampo). Capítulo III: Fundamentos Teóricos de la Bursatilización* Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Mayo 2004, disponible en Internet en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/ags/3.pdf>. Consultada 3 abril 2013.

**Glosario de Términos Financieros**, disponible en Internet en <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>. Consultado el 24 de febrero 2014.

**Grupo BMV, Cotizar en Bolsa**, disponible en Internet en [http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_repositorio/\\_vtp/BMV/BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos/\\_rid/223/\\_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&reptp=BMV\\_83b\\_inscripcion\\_y\\_prospectos&repfiddoc=215&repinline=true](http://www.asigna.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_repositorio/_vtp/BMV/BMV_83b_inscripcion_y_prospectos/_rid/223/_mto/3/COTIZA.pdf%3Frefpof=view&reptp=BMV_83b_inscripcion_y_prospectos&repfiddoc=215&repinline=true). Consultada 25 de febrero de 2014.

**HRRatings Metodología de Calificación para la Bursatilización de Flujos Futuros México**, Agosto 2008, disponible en Internet en <http://www.hrratings.com/docs/metodologia/0Metod%20para%20Flujos%20Futuros%20WEB.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2013.

**La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012**, disponible en Internet en <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>. Consultada el 12 de enero de 2014.

**LUNA RAMOS, Margarita Beatriz y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Acerca de las inversiones públicas productivas**, disponible en Internet en <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecuman9/ecunam0909.pdf>. Consultada el 6 de agosto de 2013.

**Plan Anual de Financiamiento de la Federación 2014**, disponible en Internet en [www.shcp.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/paf\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/paf_2014.pdf). Consultada el 10 de enero de 2014.

**Presenta Fox el programa “Oportunidades”; no se usará con fines políticos, asegura**, México, *Proceso*, 6 de marzo de 2002, disponible en Internet en <http://www.proceso.com.mx/?p=240359>, Consultada el 30 de noviembre de 2013.

**PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA**. Mesa VI Colaboración y Coordinación Intergubernamentales Comisión Técnica No. 4, *Colaboración y*

*Coordinación Intergubernamentales en materia de Deuda Pública Propuesta Preliminar*, disponible en Internet en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/projecutivas/mesa6/ct4.pdf>. Consultada el 3 abril del 2013.

**SCHEDLER, Andreas**, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia 03, México, 2008, disponible en Internet en [etresa.com//bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf](http://etresa.com//bbzt-img/rendición-de-cuentas.pdf). Consultada el 6 de febrero de 2014.

**SCHETTINO, Macario**, “Pensar el federalismo”, *El Financiero*, 19 de junio de 2014, Sección Opinión, disponible en Internet en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pensar-el-federalismo.html>. Consultada el 4 de julio de 2014.

**SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACION ESTADO DE VERACRUZ**. *Deuda pública y Bursatilización-Gobierno del Estado de Veracruz*, disponible en Internet en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/.../tf17-cpc-06-deuda-pub-burs.pdf>, Consultada el 3 de abril de 2013.

**TENA CENTENO, Antonio**, *La Titulización de Activos como instrumento para la financiación de Infraestructuras en España*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Madrid. Mayo 2011, disponible en Internet en [http://oa.upm.es/721671ANTONIO\\_tena.pdf](http://oa.upm.es/721671ANTONIO_tena.pdf). Consultada el 16 de Julio de 2013.

**TORRES MORENO, Patricia**, “Avanza dictamen para regular deudas de estados y municipios”, *El Sol de México*, 2 de julio de 2013, disponible en Internet en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3038608.htm>. Consultada el 2 de julio de 2013.

**TURATI, Marcela y MAYORGA Patricia**, “La cruzada contra el hambre” disponible en Internet en [www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre](http://www.expresionlibre.org/main/.../de-solidaridad-la-cruzada-contra-el-hambre), Consultada el 12 de enero de 2014.

**Van por reforma hacendaria en septiembre**, México, 17 de mayo de 2013, Sección Negocios, disponible en Internet en <http://www.negociosreforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=123885&urlredirect=http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/Articulo/Default.aspx?id=123885&urlredirect=http%3A%2F%2Fwww.negociosreforma.com%2Faplicaciones%2FArticulo%2FDefault.aspx%3Fid&v=7>. Consultada el 17 de mayo de 2013.

#### **IV. Legislación.**

Circular Única de Bancos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Código Fiscal del Estado de Sonora.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto No. 63 que contiene el Decreto(sic) que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora de la Ley de Acceso a la Información pública para el Estado de Sonora de la Ley del Presupuesto de Egresos y Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de deuda pública del Estado de Sonora del Código Fiscal del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2007.(Reforma legal a la cual junto con la iniciativa de Decreto que autoriza al Titular del poder Ejecutivo del Estado celebran un contrato de Fideicomiso de Financiamiento se le ha conocido públicamente como “Sonora Proyecta”, que fue publicado en edición especial No. 6 (seis) del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora de fecha martes 14 de agosto de 2007.

Decreto No. 70 que contiene el Decreto que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda, a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil y/u obtendrá otro tipo de financiamientos y afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación del impuesto sobre la remuneración al trabajo personal, del impuesto sobre adquisición de

automóviles nuevos, de los derechos vehiculares de expedición de licencias para conducir y permisos para manejar sin licencia en el estado de Sonora y del fondo de compensación establecido en el artículo 14 de la Ley del impuesto sobre automóviles nuevos.

Decreto por el que se otorgan a las entidades federativas los estímulos fiscales que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2003.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Casas de Bolsa.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Calificadoras de Valores.

Disposiciones Generales Aplicables a los Operadores de Bolsa y Apoderados de Intermediarios del Mercado de Valores para la Celebración de Operaciones con el Público.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de la Administración pública estatal del Estado de Sonora.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

Ley de Ingresos de la Federación 2004.

Ley de Ingresos de la Federación 2013.

Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2007.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Mercado de Valores.

Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Educación.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; se reforman el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como se reforma el artículo 4º, fracción I y se adiciona el Capítulo IX y los artículos 31 a 36 de la Ley General de Deuda Pública (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 7, fracción VIII y 117 y se adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de deuda pública se adicionan: un párrafo tercero al artículo 25 recorriéndose los siguientes y anterior en orden subsecuente; una fracción XII al artículo 76 pasando la anterior a ser XIII; y se reforman las fracciones IV, VIII y XXVIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción VI del artículo 74; la fracción XI al artículo al artículo 76; el primer párrafo de la fracción I del párrafo tercero, del artículo 79; el tercer párrafo del artículo 108; el segundo párrafo del artículo 110; el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115; y la fracción VIII del artículo 117 (Partido Acción Nacional).

Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

The Constitution of the United States of America. Applewood Books Bedford, Massachusetts.

## **V. Otras fuentes.**

**MAÍZ, Ramón y SOLOZÁBAL, Juan José**, “Cómo abordar el cambio federal”, *El País*, México, 23 de enero de 2009, Pág. 31, Sección Opinión.

**PACHECO, Roberto José**, “Diputados aprueban limitar deuda estatal”, *Excélsior*, México, 18 de julio de 2013, Sección Nacional.

**RAMOS, Jorge**, “Más recursos a los estados (sic)”, *Excélsior*, México, 6 de agosto de 2013, Sección Economía.

**SENADO DE LA REPÚBLICA**, Transmisión en vivo de la Sesión del Pleno, del 28 de Octubre de 2013, en el Canal del Congreso.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**. Módulo de Acceso a la Información “Bolívar”, *Consulta de la Versión Pública del Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007*, resuelta el 17 de noviembre de 2009 por el Pleno de la SCJN.